

ANALISIS CSIS

Perubahan Lingkungan Strategis

PENGANTAR REDAKSI

ARTIKEL

- Perkembangan Pemikiran Strategi di Indonesia
- Politik Luar Negeri Indonesia Menghadapi Abad Ke 21
- Potensi Sumberdaya Mineral dan Kebangkitan Pertambangan Indonesia

- Dana Bersama untuk Komoditi
- NATO dan Sistem Keamanan Eropa pada Era Pasca Perang Dingin
- ASEAN dan Diplomasi Preventif di Asia Pasifik

DOKUMEN

- Upaya Persetujuan Multilateral ASEM dan Pertemuan Para Menlu ASEAN



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajibannya sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXV, NO. 6, NOVEMBER-DESEMBER 1996

Daftar Isi

Pengantar Redaksi 432

Artikel

- Perkembangan Pemikiran Strategi di Indonesia
A. Hasnan Habib 435
- Politik Luar Negeri Indonesia Menghadapi Abad Ke-21
Hasjim Djalal 447
- Potensi Sumberdaya Mineral dan Kebangkitan
Pertambangan Indonesia
Soetaryo Sigit 464
- Dana Bersama untuk Komoditi
Budi Hartantyo 485
- NATO dan Sistem Keamanan Eropa pada Era
Pasca Perang Dingin
Anak Agung Banyu Perwita 498
- ASEAN dan Diplomasi Preventif di Asia Pasifik
Bantarto Bandoro 509

Dokumen

- Upaya Persetujuan Multilateral ASEM dan
Pertemuan Para Menlu ASEAN
F. Andrea 519

Pengantar Redaksi

PEMIKIRAN strategi di Indonesia menurut *A. Hasnan Habib*, sejak semula tidak hanya mengandalkan satu sarana: militer saja atau politik saja, melainkan kombinasi dan interaksi dari kedua sarana itu. Tanpa menyadarinya Indonesia telah berpikir pada tingkat strategi akbar yaitu ingin memenangkan damai dan mencegah perang. Proses terbentuknya strategi ini melalui silang pendapat, sengketa dan saling curiga di "lapangan" baik dalam negeri maupun luar negeri, yang secara bersama-sama dimenangkan oleh kekuatan bersenjata dan kekuatan diplomasi. Memasuki era pasca Perang Dingin jelas dibutuhkan perencanaan maupun pelaksanaan strategi keamanan nasional yang menyeluruh yaitu, melihat konsep keamanan dari seluruh dimensi kehidupan bangsa demi terus-menerus meningkatkan kualitas hidup rakyat pada faktor ekonomi, sosial, teknologi, kerja sama nasional/regional/internasional, media/pendapat umum dan mentalitasnya.

Guna menghadapi abad ke-21 yang penuh dengan aneka tantangan dan juga kesempatan besar, maka sudah seharusnya Departemen Luar Negeri Indonesia menyiapkan diri sebaik mungkin sehingga mampu mengantisipasi segala kejadian dan perkembangan di masa mendatang setepat mungkin. Dalam kaitan itu, menurut *Hasjim Djalal* Departemen harus mampu mempersiapkan kebijakan yang tepat dan yang sesuai dengan perkembangan-perkembangan baik pada tingkat nasional, regional maupun global. Apalagi, karena aneka problem yang ada dalam negeri betapapun memiliki keterkaitan erat dengan kawasan regional maupun global. Kepentingan Indonesia secara geostrategis bersandar pada tiga macam kawasan regional yang ada di kawasan Timur dan Tenggara, kawasan Utara dan Barat Indonesia. Di bidang ekonomi dan perdagangan, kemajuan Indonesia juga bergantung pada Amerika Utara, Pasifik Barat dan Eropa. Oleh karena itu sumberdaya manusia di lingkungan departemen itu sendiri perlu diting-

katkan, termasuk sistem perekrutan, sistem peningkatan jenjang karir serta fasilitas pengelolaan dan mekanisme institusinya agar mampu menjawab kebutuhan diplomasi dan kebijakan luar negeri pada abad ke-21.

Menurut *Soetaryo Sigit* dalam 25 tahun terakhir ini terlebih pada dekade 1990-an kehidupan pertambangan Indonesia mulai bangkit dan tumbuh berkembang. Ini semua memang tampaknya berkat kerja sama dengan aneka perusahaan asing. Barang tambang yang diolah pun bukan lagi sekedar timah namun juga tembaga, nikel, emas, perak, batu-bara dan bauksit. Sayangnya dunia pertambangan itu sendiri sebenarnya belumlah membudaya dan berakar dalam masyarakat Indonesia. Kekayaan sumber-sumber daya mineral yang berlimpah tak akan ada artinya bila tidak didukung oleh sumberdaya manusia yang memadai serta oleh kebijakan pemerintah yang tepat dan mendukung aneka kegiatan dan pengembangan pertambangan tersebut.

Perekonomian hampir semua negara bekas jajahan sangat tergantung pada produksi komoditi, kadang-kadang pada satu atau dua macam komoditi saja. Padahal, harga-harga komoditi di pasaran dunia terus merosot dibandingkan harga manufaktur, ketika negara-negara maju mempunyai kekuasaan mutlak menentukan tata hubungan internasional. Masalah dana bersama untuk komoditi (*Common Fund for Commodities* -- CFC), disoroti *Budi Hartantyo* bahwa bukan hanya masalah ketidakstabilan harga, melainkan juga masalah dinamika proses pembangunan jangka panjang yang sangat merugikan negara berkembang. Maka CFC mengusahakan proyek pengembangan komoditi untuk memperbaiki kondisi struktural pasar, memperbaiki daya saing jangka panjang, meningkatkan kualitas, produktivitas dan diversifikasi. CFC sebagai satu-satunya lembaga internasional yang khusus menangani komoditi melalui keputusan-keputusan bersama negara berkembang dan negara maju dengan kekuatan suara yang sejajar, masih diperlukan karena dapat menunjang peluang kerja dan penghidupan ratusan juta penduduk di negara berkembang, termasuk Indonesia.

Perubahan fundamental di Eropa dengan menyurutnya ancaman Uni Soviet (Rusia) menyebabkan berkurangnya peran militer NATO. Bubarnya Pakta Warsawa dipandang *Anak Agung Banyu Perwita* hanya membubarkan secara terbatas elemen militer NATO, sedangkan struktur politiknya masih tetap sehingga menjadikannya semacam Komite Konsultatif Politik. Negara-negara Eropa dapat tetap menyandarkan masalah keamanannya pada NATO dalam bentuk struktur yang lebih longgar, mengingat masalah utama yang dihadapi Eropa lebih bersifat ekonomi dan politik. Kini terciptanya stabilitas keamanan di Eropa sangat tergantung pada kemampuan negara-negara Eropa dalam mendukung proses transformasi ekonomi dan politik khususnya di Eropa Timur maupun Selatan menghadapi penyelesaian konflik etnis ataupun sosial mereka. Untuk itu masyarakat Eropa dapat membantu pembangunan mereka melalui penanaman modal, kerja sama teknik, dan dialog politik maupun budaya.

Bantarto Bando mengemukakan bahwa berbagai konflik di beberapa sub-kawasan Asia Pasifik kendati ada yang berintensitas rendah dan menengah tetapi ada juga yang berintensitas tinggi dan mempunyai peluang untuk menjadi konflik terbuka. *ASEAN Regional Forum* (ARF) yang merupakan instrumen kebijaksanaan keamanan regional tampaknya memberikan harapan besar bagi munculnya mekanisme ideal untuk membangun tatanan keamanan yang bersifat multilateral. ARF berupaya menyusun berbagai norma dan prinsip untuk mengatur hubungan antar negara di kawasan antara lain dengan diplomasi preventif untuk mengatur perilaku dan hubungan antar negara. ASEAN itu sendiri adalah bentuk dari diplomasi preventif. Sejarah membuktikan bahwa ASEAN telah mengembangkan secara efektif peran diplomasi preventif dan mempromosikan cara-cara mencegah dan menyelesaikan suatu konflik, baik itu konflik intra maupun antara anggota ASEAN. Apakah budaya ini dapat diterima dan diterapkan oleh kawasan lain, amat bergantung pada kemauan politik negara-negara di kawasan tersebut.

Ringkasan Peristiwa berjudul "Upaya Persetujuan Multilateral ASEM (*Asia Europe Meeting*) dan Pertemuan Para Menlu ASEAN" memuat tentang KTT ASEM antara tujuh negara ASEAN, Jepang, Korea Selatan, Cina dan lima belas negara anggota Uni Eropa yang berlangsung di Bangkok, Thailand tanggal 1-2 Maret 1996; dan Pertemuan Para Menlu ASEAN (AMM) yang memuat tentang komunike bersama AMM, masalah Laut Cina Selatan, sidang konsultatif, troika ASEAN, pertemuan ARF dan ASEAN PMC, disusun oleh *F. Andrea*.

November 1996

REDAKSI

Perkembangan Pemikiran Strategi di Indonesia*

A. Hasnan Habib

Pendahuluan

STRATEGI menyangkut perang dan damai adalah memenangkan perang dan damai. Memenangkan damai jelas lebih utama, karena jika perdamaian dimenangkan, berarti memenangkan perang tidak lagi perlu. Namun, sampai saat ini strategi masih mengutamakan perang. Istilah strategi berasal dari kata Yunani *strategos* yang berarti Jenderal, tetapi, tidak dalam konotasinya dewasa ini. Dalam pengertian kita sekarang kata padanan Yunaninya adalah *strategike episteme* (ilmu Jenderal) atau *strategon sophia* (kearifan Jenderal). Dari *strategos* itu pula lahir istilah Inggris *strategems* (Yunani: *strategema*) yang berarti *tricks of war* atau *ruses of war* (tipu-tipu musuh perang).¹

* Pidato Utama pada acara 70 Tahun Daed Joesoef di CSIS, Jakarta, 8 Agustus 1996.

¹ Lihat Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace* (Harvard University Press,

Strategi berasal dari dan berkembang di Barat, tetapi pemikir strategi militer terbesar yang pertama ialah Sun Tzu dari Cina. Dialah yang pertama kali diketahui menulis mengenai perang dan strategi antara tahun 400 dan 320 sebelum Masehi dalam buku berjudul *Ping-fa (The Art of War)*. Tigabelas esainya dinilai setingkat dengan pemikiran strateg terbaik setelah itu, termasuk Clausewitz yang menulis 22 abad setelah Sun Tzu. Banyak di antara pemikirannya masih tetap absah dewasa ini, antara lain bahwa faktor-faktor politik harus dipertimbangkan dalam pengendalian perang.

Hubungan erat antara perang dan damai diungkapkan oleh peribahasa Latin *Si vis pacem pare bellum*, yang berarti "jika ingin damai, persiapkanlah perang". Sampai sekarang ungkapan itu masih dianggap tetap sangat absah, terutama oleh

Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1987), 239-41.

mereka yang menilai arti dan peran sangat menentukan dari suatu angkatan perang yang kuat. Implisit dalam ungkapan itu ialah bahwa kekuatan yang besar akan mencegah suatu serangan, sedangkan kelemahan dapat mengundang agresi. Tetapi ia juga dapat berarti bahwa perang dapat dihindarkan karena si lemah dapat dipaksa mengikuti kemauan si kuat sebab tidak berani melawan. Sebenarnya peribahasa itu mengandung logika yang tidak logis, atau logika yang paradoksikal. Sehingga ia berbunyi *Si vis pacem, para pacem*. Namun, kendati nalar dan harus diupayakan agar terlaksana, ungkapan itu akan dinilai sebagai suatu kearifan yang tidak konvensional.

Masalah sipil dan masalah militer pada umumnya dilihat sebagai dua hal yang sangat berbeda, bahkan dalam beberapa hal bertentangan. Namun jika kita telaah hakikat negara dan pemerintah, akan disadari bahwa kedua masalah itu tidak saja saling kompatibel, ia juga saling berkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan. Machiavelli mengatakan, bahwa kelanggengan kekuasaan pemerintah dan negara sangat ditentukan oleh kemampuan negara dan pemerintah itu memelihara suatu angkatan perang yang kuat yang mampu memenangkan perang. Hal itu ditulisnya dalam bukunya *The Art of War*. Dalam salah satu bukunya yang paling terkenal *Il Principe* (1513) ia memperingatkan setiap penguasa, bahwa kelanggengan kekuasaan ditentukan oleh kekuatan militer. Ia bahkan menulis bahwa "... seorang Penguasa hendaknya tidak mempunyai tujuan atau pikiran lain, maupun mempelajari hal-hal lain, kecuali perang, organisasi perang dan di-

siplin".² Tetapi Machiavelli mendekati masalah perang bukan dari sudut pandang seorang militer, melainkan dari sudut pandang seorang politikus yang realistis yang melihat betapa krusialnya peranan kekuatan militer dalam politik, dan bahwa kelangsungan hidup dan kejayaan suatu negara hanya dapat terjamin jika kekuatan militer diberi kedudukan yang tepat dalam tatanan politik.³ Machiavelli adalah seorang teoretikus politiko-militer yang tulisan-tulisannya mengenai kekuasaan, sangat mengilhami para diktator baik dalam zamannya maupun sesudahnya.

Strategi menjadi bidang yang dikaji secara luas dan ilmiah barulah dalam abad ke-18 setelah dunia dipesona oleh Napoleon (1769-1821) dengan kemenangan-kemenangannya yang spektakuler dalam peperangan-peperangan selama hampir seperempat abad (1792-1815). Sebelumnya tulisan dan diskusi mengenai strategi masih bersifat intuitif dan didasarkan atas penelaahan sejarah perang bangsa-bangsa Yunani dan Romawi, yang sebenarnya berada pada tingkat taktik akbar (*grand tactics*) dan bukan strategi.

Adalah suatu paradoks, bahwa Napoleon yang dipandang sebagai salah seorang strateg terbesar sepanjang zaman, bukanlah seorang pemikir dan penulis.

²Edward Mead Earle, *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler* (Princeton University Press, 1948), 3. Keterkaitan kekuasaan dan angkatan perang ini juga dapat dibaca dalam terjemahan buku *Il Principe* ke dalam bahasa Indonesia oleh Dr. M. Sastrapratedja dan Drs. Frans M. Parera dengan judul *Sang Penguasa* (Penerbit PT Gramedia, Jakarta 1987).

³Edward Mead Early, *ibid.*

Napoleon tidak meninggalkan tulisan mengenai konsepsi-konsepsi, pikiran-pikiran dan falsafahnya, kecuali sejumlah 115 maksim militer yang klise. Dunia mengenal sumbangan-sumbangannya kepada strategi melalui analisis-analisis yang ditulis oleh orang-orang lain. Dua analisis paling terkemuka pada zaman itu ialah Karl von Clausewitz (1780-1831) dan Antoine Henri Jomini (1779-1869).⁴ Jomini mencoba menyusun suatu teori memenangkan perang, sedangkan Clausewitz merenungkan hakikat dasar dari perang. Hasil karyanya yang dianggap monumental ialah *Vom Kriege* (Tentang Perang) yang dipandang sebagai karya tulis paling kontroversial dan berpengaruh yang pernah ditulis mengenai strategi.⁵

Dari sejarah perang umat manusia yang demikian panjangnya itu, lahirnya tentara massal (*mass army*) merupakan inovasi militer paling hebat yang diwariskan oleh era Napoleon. Skala peperangan-peperangan di Eropa waktu itu, tentara terlibat dalam jumlah kekuatan yang sangat besar, kemampuan Napoleon menggerakkan tentaranya dengan kecepatan yang mengagumkan, kegemilangan kemenangan-kemenangan yang diraihinya, disain Perancis yang semakin jelas tampak mengubah seluruh sistem negara-negara di Eropa ke orde kontinental Eropa yang baru yang didominasi oleh Perancis, semuanya itu merupakan hal-hal baru bagi masanya yang tidak ditemukan sebelumnya dalam sejarah.

⁴Baca Desmond Ball (ed), *Strategy & Defense* (George Allen & Unwin Pty, Ltd., Australia, Second impression 1986), 33-34.

⁵Lihat John M. Collins, *Grand Strategy: Principles and Practices* (Naval Institute Press, Annapolis, Maryland, 1973), xx-xxii.

Pengertian Strategi dan Perkembangannya: Dari Strategi "Murni" (Militer) ke Strategi Akbar (*Grand Strategy*)

Apakah strategi itu? Clausewitz mengartikan strategi sebagai "penggunaan kampanye untuk mencapai sasaran perang" (*the use of engagements to attain the object of war*). Dengan kata lain, strategi menyusun rencana perang, merancang di mana dan bagaimana berbagai kampanye yang merupakan bagian-bagian dari perang harus dilakukan dan mengatur pertempuran-pertempuran yang akan dilakukan dalam setiap kampanye itu.⁶ Webster's New Universal Unabridged Dictionary (1979) menyebut strategi sebagai "ilmu merencanakan dan memimpin operasi-operasi militer berskala besar, khususnya gerakan pasukan-pasukan ke kedudukan yang paling menguntungkan sebelum pertempuran aktual dengan musuh" (*the science of planning and directing large-scale military operations, specifically of maneuvering forces into the most advantageous position prior to actual engagement with the enemy*). Kedua rumusan definisi strategi tersebut di atas sebenarnya masih bernafaskan abad ke-19 yang sudah usang untuk abad ke-20 sekarang ini.

Strategi dalam abad ke-20 mencakup bidang yang semakin luas. Perang modern meningkatkan arti penting dari faktor-faktor politik, sehingga keterkaitan politik

⁶Karl von Clausewitz, *On War*, diterjemahkan dari bahasa Jerman oleh O.J. Matthijs Jolles (Infantry Journal Press -- Washington, D.C., 1950), 117.

dan militer semakin erat. Strategi militer haruslah konsisten dengan strategi politik atau kebijakan politik (*policy*), istilah yang lazim dikenal di kalangan sipil. Seorang pemimpin militer harus mampu membaca kebijakan politik pimpinan atasannya (pemimpin politik) agar setiap prakarsa yang diambilnya sesuai dengan kebijakan politik itu dalam meraih tujuan politik nasional (kebijakan dasar). Oleh karena itu, para pemimpin militer perlu mempelajari dan mengerti masalah-masalah politik militer, c.q. masalah-masalah keamanan. Dengan demikian kita melihat munculnya "hirarki" dalam strategi, yaitu dari bawah ke atas: *taktik* -- (*operasi*) -- *strategi militer* -- *strategi politik* (kebijakan politik) -- *politik nasional* (kebijakan dasar). "Hirarki" demikian sudah terlihat dalam rumusan strategi dari B.H. Liddell Hart (1895-1970), sejarawan militer dan ahli strategi Inggris yang sangat terkenal. Ia mengartikan strategi sebagai "seni mendistribusikan dan menggunakan sarana-sarana militer untuk mencapai tujuan-tujuan dari kebijakan (politik)." ⁷ Liddell Hart menempatkan strategi (militer) satu tingkat di bawah strategi akbar (*grand strategy*) yang pada hakikatnya adalah kebijakan politik (*policy*) dalam pelaksanaan, sedangkan kebijakan politik adalah pengarahan perang untuk mencapai tujuan kebijakan dasar (politik nasional). Strategi akbar mengkoordinasikan dan mengarahkan semua sumber daya suatu bangsa, atau gabungan bangsa-bangsa menuju tercapainya tujuan politik dari perang yang ditentukan oleh kebijakan dasar (politik nasional). ⁸

⁷B.H. Liddell Hart, *Strategy* (Frederick A. Preager, New York, 1954), 335.

⁸*Ibid*, 336.

Oleh karena masyarakat bangsa-bangsa menjadi semakin kompleks dan interdependen, faktor-faktor lain juga semakin mempengaruhi strategi, seperti kekuatan ekonomi nasional, teknologi-teknologi baru, diplomasi, hubungan antar-bangsa, aliansi dan kerja sama regional/internasional, semangat bangsa, media dan pendapat umum. Dengan demikian faktor-faktor itu pun sudah menjadi sarana strategi akbar. Perkembangan demikian akhirnya membawa strategi ke konsep "keamanan nasional", yakni konsep yang mengintegrasikan semua unsur itu untuk menentukan postur strategi yang optimal dan meninjau pengaruh interaksi dari semua unsur itu bagi kebijakan-kebijakan dan tujuan-tujuan nasional lainnya.

Cakrawala strategi (militer) adalah sebatas perang. Tetapi cakrawala strategi akbar jauh lebih luas. Ia melampaui perang dan memasuki wilayah damai yang menyusul setelah perang berakhir. Oleh karena itu strategi akbar selain mengkombinasikan sarana-sarana yang ada, juga mengatur penggunaannya agar tidak merusak prospek damai itu, melainkan harus dapat membantu timbulnya kondisi yang diperlukan bagi keamanan dan kesejahteraan masyarakat. Sejak dahulu strategi selalu bersangkutan dengan upaya mengejar keamanan dalam arti luas, yaitu keamanan melalui perang dan keamanan dalam masa damai. Dalam masa lampau upaya mengejar keamanan itu hampir selalu mengandalkan sarana-sarana militer. Untuk itu dibangun kemampuan militer yang cukup kuat sehingga dapat menangkal setiap musuh potensial atau, jika itu gagal, mengalahkannya dalam peperangan. Keamanan demikian itu adalah konsep keamanan dalam

arti sempit, yakni konsep keamanan militer. Tetapi konsep keamanan yang lebih luas yang wilayahnya melampaui wilayah keamanan militer menitikberatkan penggunaan sarana-sarana nonmiliter. Strategi akbar "menangani" kedua wilayah itu, yaitu bagaimana memenangkan damai dan mencegah perang.⁹ Dunia pasca Perang Dingin membuka peluang yang besar bagi negara-negara yang melaksanakan konsep strategi akbar.

Perkembangan Pemikiran Strategi di Indonesia

Periode Perang Kemerdekaan (1954-1950)

Sejak semula strategi Indonesia tidak mengandalkan hanya satu sarana saja, militer saja atau politik saja, melainkan kombinasi dari berbagai macam sarana yang terutama kombinasi dan interaksi dari kedua sarana utama itu. Bahkan yang ingin ditempuh ialah kemenangan secara damai. Jadi Indonesia tanpa menyadarinya, telah berpikir pada tingkat strategi akbar, atau *grand strategy*. Tetapi strategi itu tidak direncanakan secara sadar dan matang. Ia terbentuk oleh perkembangan keadaan "di lapangan", baik lapangan dalam negeri maupun lapangan luar negeri. Malahan proses terbentuknya strategi akbar itu ditandai oleh silang pendapat dan sengketa, bahkan juga berbagai pergolakan dalam kalangan para pemimpin perjuangan. Silang pendapat itu berlangsung antara kalangan "sipil" yang menghendaki peng-

gunaan sarana diplomasi sebagai ujung tombak strategi politik dan kalangan "militer" yang ingin menggunakan sarana kekuatan dan strategi perang kemerdekaan. Penggunaan istilah "sipil" dan "militer" dalam tulisan ini tidak mengacu pada profesi, melainkan pada preferensi pemilihan sarana strategi. Pihak "sipil" dengan memanfaatkan kenyataan, bahwa seluruh kawasan Asia Pasifik berada di bawah kekuasaan aliansi Sekutu yang telah menang perang, ingin membina citra bahwa Indonesia adalah negara demokrasi yang ingin damai, antimiliteris dan bertanggung jawab. Dengan citra demikian diharapkan dunia internasional, khususnya negara-negara yang telah menang perang itu, mau segera mengakui kemerdekaan dan kedaulatan Negara Republik Indonesia (NRI) yang baru lahir itu. Sebaliknya pihak "militer" berpendapat, bahwa eksistensi negara dan bangsa tidaklah tergantung pada penguasaan dari negara-negara lain, melainkan pada kekuatan rakyat sendiri di segala bidang: politik, ekonomi, sosial, militer dan budaya.¹⁰ Namun dalam kenyataannya kebijakan politik itulah yang pada dasarnya dijalankan oleh karena perkembangan keadaan dan wibawa dua pemimpin puncak, Bung Karno dan Bung Hatta.

Kebijakan politik itu dapat dilihat dari pidato pertama Presiden Soekarno pada

⁹Baca Paul Kennedy (ed), *Grand Strategies in War and Peace* (Yale University Press, 1991), 167-184.

¹⁰Baca silang pendapat Ali Sastroamidjojo - Sutan Syahrir dalam otobiografi Ali Sastroamidjojo, *Tonggak-tonggak Perjalananku*, Jakarta: Kinta, 1974, 145, disitir oleh Taufik Abdullah dalam tulisannya "Harga Perundingan dalam Kaneah Perjuangan" dalam A.B. Lopian dan P.J. Drooglever (eds), *Menelusur Jalur Linggarjati* (Grafiti, Cetakan Pertama, 1992), 26.

tanggal 23 Agustus 1945. Antara lain ia berkata "..... Dan bukan pertama-tama NRI di dalam suasana perang, tetapi terutama sekali NRI di dalam *suasana damai*lah yang kita kehendaki. Sebab keselamatan dan kemakmuran rakyat hanya dapat terjamin di dalam *suasana damai*. Orang atau bangsa yang berperang ingin menang, tetapi kita ingin *menang damai*". Menteri Luar Negeri Subardjo SH dalam menjelaskan politik nasional RI antara lain mengatakan, bahwa "perjuangan kita dalam fase sekarang ini ialah *perjuangan diplomatik*".¹¹ Garis politik demikian dapat pula dibaca dalam buku yang ditulis oleh salah seorang pemimpin utama bangsa yang telah mempunyai tempat tersendiri dalam sejarah perjuangan revolusi kemerdekaan Indonesia, Mr. Mohamad Roem, berjudul "*Diplomasi: Ujung Tombak Perjuangan RI*".¹² Suatu judul yang sudah berbicara sendiri.

Keputusan pimpinan nasional untuk menjalankan strategi damai demikian itu agaknya juga dipengaruhi oleh kurangnya kepercayaan mereka kepada kemampuan militer sendiri dalam segala bidang: pengetahuan dan ketrampilan, persenjataan dan perlengkapan, pengalaman, kepemimpinan dan manajemen yang diperlukan untuk pengendalian strategi, operasi dan pertempuran-pertempuran. Jika garis kekerasan yang diambil, pertempuran niscaya akan berkobar menghadapi tentara Jepang yang

kendati sebagian besar telah jatuh semangat, namun organisasi, perlengkapan dan peralatan perangnya masih serba utuh. Belum lagi menghadapi tentara Sekutu yang segera akan datang di Indonesia dengan segala alat-peralatan perang yang paling mutakhir untuk menerima penyerahan tentara Jepang, melucutnya dan mengembalikan mereka ke tanah airnya.

Namun, pertempuran tidak dapat dihindarkan. Dalam bulan-bulan pertama setelah Proklamasi saja, telah terjadi pertempuran-pertempuran di berbagai tempat dan wilayah Indonesia dalam rangka perebutan senjata dari tangan Jepang. Setelah itu terjadi pertempuran dengan pasukan-pasukan Sekutu dan Belanda yang ikut datang membonceng di Indonesia secara berangsur-angsur sejak bulan Oktober 1945, dan kemudian dengan tentara Belanda sepenuhnya setelah tentara Sekutu meninggalkan Indonesia dan menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada Belanda.

Bermodalkan sekedar pengetahuan dan ketrampilan militer tetapi dengan semangat yang menyala-nyala, kekuatan-kekuatan rakyat yang militan itu menghadapi berbagai pertempuran, di antaranya pertempuran 5 hari di Semarang dari tanggal 1-5 Oktober 1945 melawan tentara Jepang; pertempuran di Surabaya yang meledak pada tanggal 10 Nopember 1945 melawan Angkatan Darat, Laut, dan Udara tentara Sekutu yang demikian hebatnya dengan perlawanan rakyat Indonesia yang demikian heroiknya, sehingga tanggal 10 Nopember itu kemudian dinyatakan sebagai Hari Pahlawan; pertempuran Ambrawa selama 4 hari, mulai tanggal 12 Desember 1945 yang akhirnya memaksa ten-

¹¹Dr. A.H. Nasution, Jenderal TNI, *Sejarah Perjuangan Nasional di Bidang Persenjataan* (PN Karya Tjotas, "Pertjetakan Djakarta III"), 60-61. BKR dibentuk pada tanggal 22 Agustus 1945 bersama-sama dengan pembentukan Komite Nasional Indonesia (KNI).

¹²Diterbitkan oleh PT Gramedia, Jakarta 1989.

tara Sekutu mengundurkan diri ke Semarang; serangkaian pertempuran di Medan Area, Padang Area, sepanjang sungai Musi, dan lain-lain sebagainya. Dan sewaktu kemudian tentara Belanda melalui dua kali agresi militer (1947, 1948) berhasil merebut sebagian besar kota, namun daerah pedalaman dan garis-garis perhubungan antar-kota yang didudukinya itu tidak dapat dikuasainya. Pertahanan linier yang mula-mula dicoba dilakukan menghadapi agresi militer Belanda kesatu berakhir dengan kegagalan, dalam agresi militer Belanda kedua telah ditinggalkan, diganti dengan strategi perang gerilya dalam rangka sistem pertahanan teritorial.

Keberanian rakyat Indonesia melawan tentara reguler yang serba modern itu hanyalah berbekal jiwa dan semangat keprajuritan pejuang yang tidak mengenal menyerah, hasil gemblengan tentara Jepang selama periode pendudukannya di Indonesia. Jepang telah menciptakan kesempatan yang cukup besar bagi rakyat Indonesia untuk membangun dan kemudian mengembangkan keprajuritan nasional secara luas. Tetapi itu dilakukannya bukan demi kepentingan Indonesia, melainkan dipaksa oleh situasi perang yang memburuk bagi Jepang dengan sangat cepatnya. Dalam waktu lebih kurang hanya 6 bulan saja setelah serangannya terhadap pangkalan AS di Pearl Harbour pada akhir tahun 1941, Jepang dipaksa beralih strategi, dari ofensif ke defensif, setelah mengalami serangkaian kekalahan-kekalahan fatal: di Laut Coral (Mei 1942), di Midway (Juni 1942), di Guadalcanal (Kepulauan Salomon, Agustus 1942 - Februari 1943), sehingga pada permulaan tahun 1943 Amerika mulai melancarkan ofensif balasan.

Berturut-turut Jepang kemudian menderita kekalahan-kekalahan besar: di Kwajalein, Kepulauan Marshall (Februari 1944), di Laut Filipina (Juni 1944), di Saipan yang merupakan pangkalan Angkatan Laut Jepang (Juli 1944) dan di Filipina sendiri (permulaan 1945). Kepulauan Jepang sendiri mulai dibom pada bulan Juni 1944.

Jepang yang mengetahui kedudukan militernya semakin terdesak, membentuk tentara PETA di Jawa (*Gyu-Gun* di Sumatera) untuk membantu tentara Jepang mempertahankan daerah-daerah dalam rangka sistem pertahanan teritorial. Untuk pertahanan garis kedua, yaitu perlawanan rakyat, disusun berbagai satuan pemuda, seperti *Sei Nen Dan*, *Kai Bo Dan* dan Barisan Pelopor. Semuanya itu bukan untuk membantu Indonesia dalam rangka mempersiapkan kemerdekaan, melainkan dalam rangka upaya-upaya perang Jepang (*war efforts*).¹³ Baru setelah situasi perang semakin parah, Jepang membentuk "Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia" pada tanggal 29 April 1945 bertepatan dengan hari ulang tahun kaisar Jepang, Tenno Heika.¹⁴

Pengalaman Indonesia dalam Periode Revolusi Fisik mulai membentuk kerangka konsep strategi Indonesia yang, meskipun masih belum koheren dan tidak merupakan hasil perenungan yang lebih metodis dan sistematis, telah mulai menunjukkan ciri-ciri sebagai berikut:

¹³Dr. A.H. Nasution, Jenderal TNI, (*Sejarah Perjuangan Nasional di Bidang Persendjataan*), PN Karya Tjotas "Pertjetakan Djakarta III", 1966), 50.

¹⁴Lihat *Ensiklopedi Nasional Indonesia*, Jilid 3, hal. 28.

1. penggunaan sarana-saran strategi secara tergabung/terintegrasi, tetapi dalam hubungan yang proporsional dan sesuai dengan ruang, waktu dan keadaan nyata (fleksibel); ini sudah memasuki tingkat strategi akbar (*grand strategy*);
2. daerah merupakan ruang, kondisi dan sarana juang dalam menjalankan strategi akbar, jadi mempunyai nilai yang sangat strategis; ini mengacu pada sistem pertahanan teritorial;
3. semangat juang yang menyala-nyala tanpa kenal menyerah, disertai kekom-pakan rakyat, merupakan faktor yang sangat menentukan; semangat demikian akan muncul optimal hanya dalam perjuangan mempertahankan nilai tertinggi yang dianut suatu bangsa, yaitu kemerdekaan nasional; ini mengacu pada falsafah cinta damai dan strategi defensif, bukan agresif;
4. tujuan akhir perjuangan (kemerdekaan negara dan bangsa) harus dipegang teguh, tidak boleh dikompromikan, meskipun strategi jangka pendek dan taktik dapat disesuaikan untuk memanfaatkan maksimal situasi dan kondisi lapangan pada waktu-waktu tertentu;
5. pimpinan perjuangan harus utuh.

Demikianlah, kendati proses terbentuknya strategi itu melalui silang pendapat, sengketa, dan saling curiga, tetapi pada akhirnya kekuatan-kekuatan perjuangan bersenjata dan kekuatan-kekuatan diplomasi secara bersama-sama telah menghasilkan kemenangan dalam periode paling menentukan bagi Negara dan Bangsa.

Periode Dominasi Politik (1950-1965)

Strategi perjuangan dalam periode ini oleh pimpinan nasional dengan sadar diletakkan pada bidang politik, baik ke dalam maupun ke luar. *Ke dalam* agenda utamanya adalah pembangunan bangsa (*nation building*), pembangunan sistem politik yang demokratis, dan mempersatukan negara-negara federal kembali ke dalam wadah Negara Kesatuan Republik. *Ke luar* ialah mengembalikan Irian Barat ke dalam Republik Indonesia dan menggalang solidaritas kekuatan-kekuatan anticolonialisme dan anti-imperialisme.

Karena banyak faktor, di antaranya "bom-bom waktu" yang ditinggalkan oleh Belanda, silang persepsi dan pendapat antar golongan mengenai sistem politik bagaimana yang harus dibangun, revolusi tanpa akhir yang terus-menerus digelorakan, maka periode ini ditandai oleh gejolak-gejolak politik dalam negeri, pemberontakan berdasarkan ideologi, separatisme, agama, dan lain-lain sebagainya. Dalam gejolak-gejolak itu ABRI dengan AD sebagai pemikul beban terberat harus bertindak sebagai "pemadam kebakaran" yang disulut umumnya oleh para pemimpin politik yang kadang-kadang melibatkan pula beberapa oknum dan beberapa unsur ABRI sendiri. Keterlibatan ABRI itu dilihat dari sifat gejolak dan tugas ABRI untuk menyelesaikannya dapat digolongkan sebagai berikut:

1. Mengamankan Keutuhan Nasional:

- (1) Menumpas ledakan "bom-bom waktu" yang ditinggalkan Belanda: di Bandung (gerakan Angkatan Perang Ratu Adil/APRA, 23 Januari - 22 Februari 1950); di Makasar (Pemberon-

takan Kapten Andi Aziz, 5 April - 8 Agustus 1950); dan di Maluku Selatan ("proklamasi" Republik Maluku Selatan, 25 April 1950 - 2 Desember 1963).¹⁵

(2) Menumpas gerakan pembentukan Negara Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) di Jawa Barat, Jawa Tengah, Aceh, Sulawesi Selatan mulai tanggal 7 Agustus 1949 ("proklamasi" berdirinya Negara Islam Indonesia) dan baru berakhir pada tanggal 3 Februari 1965. Operasi menumpas DI/TII ini merupakan operasi keamanan dalam negeri yang paling lama, paling ganas, dan paling banyak memberi pelajaran berharga dalam penyelenggaraan operasi-operasi keamanan dalam negeri (opskam-dagri).¹⁶

(3) Menumpas gerakan separatist PRRI/Permesta yang ditimbulkan karena rasa ketidakdilan/keseimbangan antara Pusat - Daerah, mulai tanggal 15 Februari 1958 ("proklamasi" Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia di Padang) di Sumatera Tengah, Sumatera Timur, Sumatera Selatan dan Sulawesi Utara, berlangsung sampai tahun 1961. Operasi ini memunculkan bentuk-bentuk operasi tempur, operasi teritorial dan operasi intelijen.¹⁷

¹⁵Lihat Drs. Saleh As'ad Djamhari, *Ichtiar Sedjarah Perdjuaan ABRI (1945-sekarang)*, Seri Text-book Sedjarah ABRI (Departemen Pertahanan-Kemampuan, Pusat Sedjarah ABRI, 1971), 65-69.

¹⁶*Ibid*, 70-75.

¹⁷*Ibid*, 75-81.

b. Memulihkan Kekompakan Intern ABRI/AD:

(1) Peristiwa 17 Oktober 1952, peristiwa politik yang sangat pelik, bersumber dari pro dan kontra kebijaksanaan konsolidasi dan profesionalisasi AD dari pimpinan AD yang kemudian dicampuri oleh para politisi di DPRS; akibatnya ialah diberhentikannya KSAD, Kolonel A.H. Nasution atas permohonannya sendiri. Peristiwa ini melibatkan langsung TNI-AD dalam politik, baik sebagai subyek maupun obyek.¹⁸

(2) Peristiwa 27 Juni 1955, yakni "pembangkangan" AD terhadap keputusan Pemerintah mengangkat Kepala Staf AD baru pengganti Kolonel Nasution, merupakan buntut peristiwa 17 Oktober. Peristiwa ini demikian seriusnya sehingga mengakibatkan Kabinet Ali Sastroamidjojo menyerahkan mandatnya kembali kepada Presiden pada tanggal 24 Juli 1955. Kolonel A.H. Nasution diangkat kembali menjadi KSAD pada tanggal 7 Nopember 1955 dan pangkatnya dinaikkan menjadi Mayor Jenderal.¹⁹

(3) Peristiwa-peristiwa dalam Angkatan Laut tahun 1959, di Angkatan Udara (hampir serupa dengan peristiwa 27 Juni 1955 di AD, terjadi di Halim Perdana Kusuma tanggal 14 Desember

¹⁸*Ibid*, 82-83. Lihat juga *Ensiklopedi Nasional Indonesia*, Jilid 13, 74-76.

¹⁹*Ibid*, 86-90.

²⁰*Ibid*, 93-94.

1955), dan di Kepolisian Negara bulan Desember 1959.²⁰

Situasi politik yang semakin meruncing memaksa dinyatakannya negara dalam "Keadaan Darurat dan Darurat Perang" atau SOB (*Staat van Oorlog en Beleg*) pada tanggal 14 Maret 1957. Di bawah UU Keadaan Darurat itu, peranan politik ABRI, terutama sekali Angkatan Darat, sangat meningkat. Sejak diberlakukannya SOB itu terjadi sejumlah peristiwa penting, seperti pengambilan perusahaan milik Belanda, pembubaran UUDS dan pemberlakuan kembali UUD 1945 dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, pembubaran parlemen dan pembentukan Front Nasional, DPR Gotong Royong dan MPR sementara, serta pembubaran partai-partai politik Masyumi dan PSI. Sistem politik menjurus pada lahirnya Demokrasi Terpimpin, yang pada hakikatnya ialah demokrasi di bawah komando Presiden. Lahirlah "era komando" dengan politik sebagai panglima. Segala bidang kehidupan bangsa ditempatkan di bawah komando Presiden Seumur Hidup/Panglima Tertinggi/Panglima Besar Revolusi. Strategi Nasional ialah Manipol (Manifesto Politik), yaitu Pidato Presiden pada Peringatan 17 Agustus 1959, yang inti sarinya ialah USDEK (Kembali ke UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, Kepribadian Indonesia atau Kebudayaan Terpimpin). Strategi tersebut hendak dilaksanakan dengan persatuan dan kesatuan bangsa, berporoskan NASAKOM.

Keadaan yang semakin kacau ini akhirnya mencapai puncaknya dengan peristiwa G.30.S/PKI pada tanggal 1 Oktober 1965 dini hari yang mempunyai dampak terbesar dalam sejarah Indonesia Merdeka dan

mengakhiri era Presiden Soekarno, atau lazim dikenal dengan Orde Lama, dan melahirkan Orde Baru. Dari agenda-agenda utama Periode 1950-1965 itu yang berhasil terlaksana, ialah *ke dalam*: Pembinaan Bangsa (*sense of nationhood*), penggabungan kembali negara-negara federal ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan *ke luar*: pembebasan Irian Jaya dan peletakan landasan bagi solidaritas negara-negara Afro-Asia dengan Konferensi Bandung tahun 1955; sedangkan Konfrontasi Malaysia gagal total.

Pengalaman-pengalaman dalam periode itu telah membuka para pemimpin ABRI, bahwa sistem teritorial dengan hanrata sebagai pola operasinya, dapat pula efektif digunakan untuk pemulihan keamanan dalam negeri, sehingga pola operasi menjadi hankamrata. Namun hankamrata tidak berhasil digunakan dalam petualangan politik di luar negeri, karena unsur bantuan rakyat tidak ada dan simpati dunia luar berada pada pihak yang diagresi. Kemenangan membebaskan Irian Barat adalah hasil strategi akbar yang menitikberatkan pada sarana diplomasi didukung penuh oleh kekuatan militer yang telah ditingkatkan dengan pengadaan sistem-sistem senjata berat, ditambah dengan situasi geopolitik dan geostrategi regional Asia Pasifik yang menguntungkan Indonesia.

Periode Pembangunan (1966-sekarang)

Pengalaman selama dua periode terdahulu ditambah dengan pengetahuan pengalaman bangsa-bangsa lain yang diperoleh di dalam maupun di luar negeri, telah memberikan masukan-masukan penting bagi perkembangan pemikiran dan konsep stra-

tegi Indonesia. Periode 1966 sampai sekarang yang bertepatan pula dengan periode pembangunan nasional, menciptakan suasana lingkungan yang menguntungkan bagi meningkatnya perhatian dan keinginan memperdalam dan meningkatkan pengetahuan di segala bidang. Periode ini banyak melahirkan pemikiran-pemikiran konseptual tidak saja mengenai strategi, melainkan juga mengenai konsep keamanan nasional secara menyeluruh. Konsep keamanan nasional itulah yang merupakan "ruang gerak" dari segala tingkat dan macam strategi, baik dalam aspek perencanaan maupun pelaksanaannya.

Konsep keamanan nasional itu ialah *Ketahanan Nasional*, yang melihat masalah keamanan dari seluruh dimensi kehidupan bangsa, fisik dan nirfisik. Ketahanan Nasional adalah hasil upaya bangsa di segala bidang yang terus menerus ditingkatkan kualitasnya untuk memenangkan perdamaian, tetapi jika perlu, juga untuk memenangkan perang. Dalam upaya memenangkan perdamaian, semua kekuatan nasional ("asta gatra") digunakan untuk meningkatkan kualitas hidup bangsa, di mana setiap orang dapat memenuhi cita-cita hidupnya masing-masing tanpa rasa ketakutan ataupun kekhawatiran. Sedangkan dalam upaya memenangkan perang, jika terpaksa, penggunaan "asta gatra" itu diarahkan untuk meningkatkan daya perang menghadapi agresi dari luar. Cara, prioritas, intensitas dan arah *membangun* dan *menggunakan* kekuatan-kekuatan itu termasuk bidang strategi, c.q. strategi nasional, jika ia mencakup dan menggabungkan semua kekuatan itu untuk meraih tujuan dari kebijakan dasar; strategi akbar, jika ia ditujukan untuk pelaksanaan kebi-

jakan politik; dan strategi (sektoral, seperti hankam, politik, ekonomi, sosial budaya, dan sebagainya), jika ia menitikberatkan pada salah satu sektor saja, umpamanya hankam. Strategi (sektoral) inilah yang menentukan pola-pola operasi yang paling tepat untuk meraih sasaran-sasarannya.

Jelas, bahwa kondisi Ketahanan Nasional yang dinamis serta sesuai dengan yang dikehendaki, hanya dapat tercapai jika rakyat sebagai unsur paling utama, memiliki wawasan kebangsaan yang utuh, bersatu dan terintegrasi. Wawasan itu ialah *Wawasan Nusantara*, yang melihat negeri kepulauan kita ini dengan segala isinya sebagai satu Kesatuan Politik, satu Kesatuan Ekonomi, satu Kesatuan Sosial-Budaya dan satu Kesatuan Hankam.

Khususnya dalam masalah Strategi (akbar) Hankam, baik aspek perencanaan maupun pelaksanaannya, telah pula dimiliki suatu pegangan yang berfungsi sebagai instrumen, yaitu *Doktrin Hankamnas dan Perjuangan ABRI "Catur Darma Eka Karma"* (CADEK) yang merupakan Doktrin Dasar bagi Doktrin Hankamnas (Doktrin Induk) dan Doktrin-Doktrin Angkatan dan Polri. Adapun Pokok-Pokok Doktrin CADEK ini ialah:

1. Berwawasan Nusantara (tidak lagi seperti semula, yaitu dalam periode "politik sebagai panglima", masing-masing Angkatan mempunyai wawasan sendiri).
2. Sebagai Doktrin Dasar, CADEK terdiri dari 3 Bagian (Landasan-landasan Idiil; Asas-asas Doktrin Hankamnas dan Asas-asas Fungsi Sosial-Politik; Pedoman-pedoman Pelaksanaan Pembinaan Kemampuan sebagai Kekuatan Hankam dan Kekuatan Sospol).

Doktrin Induk Hankamnas didasarkan atas Sistem Hankamrata dengan pembentukan, pembinaan dan penggunaan dua macam sistem senjata, yaitu *sistem senjata teknologi* (sistek) dan *sistem senjata sosial* (sissos), sedangkan penyelenggaraannya menggunakan Strategi:

1. *Perang Rakyat Semesta Nusantara*, menghadapi agresi dari luar, dan terdiri dari empat tahap, di antaranya Perang Wilayah dengan aksi-aksi gerilya sebagai intinya (tahap ke-3) dan Ofensif Balas (tahap ke-4).
2. *Kemanan Dalam Negeri*, untuk menanggulangi gejolak-gejolak di dalam negeri.
3. *Intelijen Strategis*, untuk meniadakan ancaman-ancaman terhadap Ketahanan Na-

sional sehingga tidak perlu menempuh jalan berperang atau bertempur.

4. *Keamanan dan Pertahanan Asia Tenggara*, tanpa pembentukan persekutuan militer.

Demikianlah secara ringkas perkembangan pemikiran strategi di Indonesia, yang bahan-bahan ramuannya untuk 100% bersumber dari hasil pengalaman bangsa sendiri. Terutama tahun-tahun permulaan Orde Pembangunan, khususnya tahun 1967-1973, merupakan tahun-tahun yang sangat subur bagi lahirnya konsepsi-konsepsi itu. Tentu hasil-hasil itu masih jauh dari lengkap, tetapi ini adalah tugas selanjutnya dari para penerus perjuangan Bangsa dan Negara tercinta.

Politik Luar Negeri Indonesia Menghadapi Abad Ke-21

Hasjim Djalal

Pra-Anggapan

TELAH seringkali dinyatakan bahwa politik luar negeri merupakan refleksi dari politik dalam negeri. Dalam kenyataannya, politik luar negeri juga seringkali dipengaruhi oleh perkembangan situasi regional dan internasional. Inilah pra-anggapan yang pertama dalam membicarakan politik luar negeri Indonesia dalam menyongsong Abad 21. Tidak mudah memang memperkirakan secara rinci politik luar negeri Indonesia untuk 25 tahun mendatang, yaitu selama masa Pembangunan Jangka Panjang II (PJP II). Kesulitan ini antara lain karena: (1) perubahan-perubahan dan perkembangan-perkembangan yang mungkin terjadi dalam kehidupan politik dalam negeri Indonesia; (2) perkembangan konstelasi politik regional; dan (3) perubahan-perubahan yang secara terus-menerus terjadi dan yang tidak menentu di dalam situasi dan konstelasi internasional. Namun demikian, masih akan saya coba perkira

kan atau gambarkan politik luar negeri Indonesia secara umum untuk beberapa tahun mendatang, paling tidak dalam satu atau dua Repelita mendatang yang bertepatan dengan awal Abad ke-21.

Pra-anggapan yang kedua adalah bahwa dasar dan prinsip-prinsip pokok politik luar negeri Indonesia tetap tidak akan berubah di masa-masa mendatang. Pancasila akan tetap merupakan prinsip-prinsip dan dasar ideologi bangsa. UUD 1945 akan terus menjadi kerangka hukum dan dasar konstitusinya. GBHN yang ditetapkan setiap lima tahun sekali oleh MPR akan tetap memberikan arahan utama kebijakan. Repelita akan tetap menggariskan sasaran-sasaran periodik Pembangunan yang harus senantiasa didukung oleh politik luar negeri. Pemantapan konsepsi Ketahanan Nasional dan Regional juga akan terus menjadi motivasi dasar dari politik luar negeri. Wawasan Nusantara, atau paham Kesatuan Nasional, baik untuk maksud politik, ekonomi, pertahanan, hukum

atau teritorial, akan terus diimplementasikan. Akhirnya, politik luar negeri yang bebas dan aktif, yang telah menjadi kekuatan utama Indonesia sejak awal kemerdekaan, yang selanjutnya dimanifestasikan ke dalam kebijakan "non-blok", akan tetap relevan walaupun dengan penekanan yang berbeda yaitu yang lebih menitikberatkan pada pembangunan ekonomi ketimbang retorika politik, serta penekanan akan pentingnya kerja sama daripada konfrontasi. Singkatnya, *di dalam menghadapi Abad 21, Indonesia akan terus menjalankan politik luar negeri yang ditujukan untuk membela kepentingan nasional dan yang lebih berdasarkan kerja sama ketimbang konfrontasi, lebih menekankan pembangunan ekonomi daripada petualangan politik, serta kebijakan yang mendukung peredaan ketegangan dan perlucutan senjata di tingkat regional dan global ketimbang persekutuan militer dan perlombaan senjata.* Bagaimana menterjemahkan pedoman-pedoman dan prinsip-prinsip tersebut ke dalam kebijakan-kebijakan nyata dalam konteks nasional, regional, dan global yang senantiasa berubah, akan menjadi salah satu tantangan utama politik luar negeri Indonesia di masa mendatang.

Situasi dan Kebijakan-kebijakan Dalam Negeri

Jika kita melihat situasi dan kebijakan-kebijakan domestik Indonesia, terdapat sejumlah faktor yang dapat mempengaruhi atau menjadi acuan perilaku politik luar negeri di masa datang, antara lain:

Pembangunan Nasional

MPR telah menetapkan dalam GBHN 1993 bahwa Pembangunan, terutama di bidang sosial-ekonomi, akan tetap menjadi tugas utama Negara dalam lima tahun mendatang. Karena itu politik luar negeri Indonesia akan terus melaksanakan kebijakan luar negeri yang berorientasi pada Pembangunan, dalam artian bahwa *politik luar negeri Indonesia akan tetap mendukung upaya-upaya Pembangunan Indonesia dalam konteks Trilogi Pembangunan.* Untuk menjaga dan mendukung program Pembangunan bangsa, maka usaha memelihara keamanan dan stabilitas domestik di dalam konteks Trilogi Pembangunan, merupakan hal yang penting. Pada dasarnya hal ini bukanlah tugas politik luar negeri. Namun, mempertahankan dan mengembangkan suatu lingkungan regional yang aman, stabil, berkembang ekonomi dan sosialnya dan saling bekerja sama, merupakan *hal yang sama pentingnya bagi Indonesia untuk menunjang usaha-usaha Pembangunannya, sehingga upaya Pembangunan Indonesia dapat dilaksanakan secara lebih efektif.* Ini adalah tugas politik luar negeri. Penerapan Trilogi Pembangunan Nasional pada tingkat regional adalah perlu, karena merupakan hal yang penting untuk menciptakan perdamaian, stabilitas dan kerja sama regional, pertumbuhan sosial dan ekonomi regional yang kuat serta kebersamaan dan solidaritas regional yang kokoh. Suatu dunia yang berorientasi pada perdamaian, stabilitas, pembangunan sosio-ekonomi dan kerja sama juga akan membantu dalam memajukan perdamaian, stabilitas, dan pembangunan regional yang

selanjutnya dapat pula memperkuat ketahanan nasional dan regional. Karena itulah maka usaha-usaha memajukan perdamiaan dunia dan kerja sama internasional juga akan tetap mendapat perhatian penting dari Indonesia.

Persatuan Bangsa

Masalah Persatuan Nasional masih akan tetap menjadi perhatian dalam tahun-tahun mendatang. Masalah tersebut mencakup aspek politik, etnis, agama, teritorial dan lain-lainnya. Indonesia perlu tetap berhati-hati agar perbedaan-perbedaan politis, etnik dan afiliasi agama tidak menyebabkan perpecahan atau disintegrasi nasional karena hal tersebut akan sangat mahal harganya bagi bangsa dan negara.

Banyak sekali upaya-upaya yang telah dilakukan dalam 25 tahun terakhir untuk memajukan Persatuan dan Pembangunan Nasional Indonesia. Pengalaman dalam 25 tahun ini telah banyak pula memberikan pelajaran untuk lebih memperkuat hubungan antara politik domestik dan politik luar negeri, sehingga pembangunan dalam negeri dapat memberikan arahan bagi pelaksanaan politik luar negeri. Salah satu dari pelajaran dan pengalaman tersebut adalah bahwa pembangunan ekonomi di Indonesia masih memerlukan pemerataan ke seluruh pelosok tanah air. Hal ini membutuhkan kebijakan yang lebih arif dan seksama dari pemerintah pusat agar perasaan "iri" dari propinsi-propinsi yang "produktif" pada tahun 1950-an, tidak muncul kembali sehingga dapat membahayakan persatuan nasional. Kita harus belajar dari pengalaman-pengalaman pe-

dih di tahun 1957-1960 dan bertekad agar hal tersebut tidak terulang lagi, terutama dalam menghadapi propinsi-propinsi yang jauh dari Jakarta seperti Aceh dan Irian Jaya. Jika tidak, hal ini akan dapat mempengaruhi persatuan dan stabilitas nasional yang selanjutnya dapat menciptakan masalah yang juga dapat mempersulit pelaksanaan politik luar negeri yang efektif. Meskipun masalah *hubungan antara pemerintah pusat dan daerah* pada pokoknya menyangkut isu-isu politik domestik, namun masalah yang ditimbulkan oleh kebijakan-kebijakan tersebut dapat mempengaruhi pelaksanaan politik luar negeri.

Demikian juga halnya dengan *pertentangan ideologi* yang mungkin "dormant" pada waktu ini. Komunisme sudah lama dilarang di Indonesia dan kemungkinan bangkitnya kembali umumnya dianggap kurang mungkin dalam beberapa tahun mendatang. Meskipun demikian, telah terlihat tanda-tanda kebangkitan komunisme kembali di beberapa negara lain dan tanda-tanda ini janganlah diabaikan. Begitu pula halnya dengan adanya tanda-tanda ketidakharmonisan hubungan keagamaan dan rasial walaupun dalam intensitas yang agak menurun. Tanda-tanda ini perlu diperhatikan agar tidak membawa pertentangan dalam negeri yang membahayakan Persatuan Nasional. *Politik luar negeri harus tetap mendukung dan didukung oleh persatuan, stabilitas, dan pembangunan nasional Indonesia.*

Orientasi Kelautan

Meskipun *Konvensi Hukum Laut 1982* telah mengakui status Indonesia sebagai Negara Kepulauan, yang memberikan da-

sar yang kuat dalam upaya menteritorialkan kesatuan nasional, namun implementasinya di masa datang akan menghadapi banyak tantangan dan memerlukan usaha-usaha yang gigih untuk mengatasinya. Kita telah banyak memajukan kepentingan nasional Indonesia dalam masalah Hukum Laut dan kemaritiman ini. Penerapan prinsip-prinsip Negara Kepulauan dan Laut Wilayah atau Laut Teritorial selebar 12 mil telah membuat luas wilayah Indonesia menjadi sekitar lima juta km persegi. Selain itu, diterapkannya prinsip-prinsip 200 mil Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan Landas Kontinen di luar Perairan Nusantara dan Laut Wilayah Indonesia telah menambah kedaulatan Indonesia atas sumber-sumber daya alam maupun yurisdiksi atas perlindungan lingkungan, pelaksanaan penelitian ilmiah kelautan, pembangunan anjungan-anjungan, instalasi-instalasi, dan pulau-pulau buatan dengan kira-kira tiga juta kilometer persegi lagi. Kenyataannya adalah bahwa ketentuan baru Hukum Laut Internasional telah memberikan wewenang kepada Indonesia untuk menguasai kira-kira delapan juta kilometer persegi dari kekayaan alam di permukaan bumi ini. Seperti dikemukakan oleh Prof. Habibie, Indonesia kini telah menjadi "*benua maritim*", dalam arti luas wilayahnya yang telah menyerupai "benua", dan sebagian besar wilayah tersebut adalah perairan atau "maritim".

Menjaga persatuan nasional, keamanan, penegakan hukum dan pertahanan dalam wilayah perairan dan udara Indonesia yang semakin luas itu akan merupakan tantangan besar di tahun-tahun mendatang. Indonesia harus mempertahankan dan menjaga bukan hanya yang men-

cakup wilayah daratnya, akan tetapi juga wilayah maritim dan kawasan udara di atasnya dan semua sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya. Dengan mempertimbangkan komposisi geografisnya yang insular, hal tersebut membutuhkan perencanaan, pelaksanaan dan koordinasi yang baik oleh ABRI dan departemen atau badan-badan terkait lainnya. Horison dan parameter dari postur pertahanan Indonesia di masa datang harus lebih memandang keluar (*outward looking*) yaitu kepada laut-laut terbuka di Lautan Hindia, Laut Cina Selatan, Lautan Pasifik, dan laut-laut berdekatan lainnya seperti Laut Sulawesi dan Laut Arafura. Indonesia akan harus mengambil keputusan apakah akan menjadi "negara maritim" hanya pada nama saja berdasarkan struktur geografis tersebut di atas, atau benar-benar akan menjadi negara maritim yang juga mempunyai kemampuan dan "kekuatan maritim" dan udara yang andal beserta segala perangkat-perangkatnya. Sekali Indonesia memutuskan untuk menjadi *negara atau kekuatan maritim* yang sesungguhnya, hal mana adalah wajar, sejarah bangsa-bangsa lain menunjukkan bahwa untuk mencapai aspirasi ini diperlukan waktu 15 hingga 20 tahun. Persepsi ini menjadi lebih penting lagi untuk diperhatikan mengingat dua negara tetangga dekat dan terbesar Indonesia yaitu India dan Cina sekarang sedang bergerak untuk juga menjadi negara maritim, walaupun sejarah mereka selama ini lebih berbobot negara kontinental daripada negara maritim.

Pemanfaatan dan pemeliharaan wilayah perairan dan udara Indonesia yang semakin luas beserta semua sumber dayanya, juga harus ditekankan. Sesungguh-

nya hal ini bisa memberikan sumbangan yang lebih besar bagi pembangunan politik, ekonomi dan sosial Indonesia di masa datang, khususnya karena semakin berkurangnya sumber-sumber kekayaan alam di daratan dan semakin berkurangnya lahan daratan yang tersedia sebagai akibat dari peningkatan dan pesatnya pertumbuhan penduduk. Pembangunan Indonesia di masa datang harus lebih mengandalkan pada ruang, lingkungan dan sumber daya laut. "Benua maritim" Indonesia diduga memiliki kekayaan sumber daya alam laut yang sangat besar, walaupun mungkin tidak seorang pun pada saat ini dapat menaksir atau menyatakan dengan pasti apa-apa dan seberapa banyak kekayaan alam tersebut. Sumber daya tersebut harus dapat dikembangkan bagi kemakmuran masyarakat Indonesia secara keseluruhan, baik untuk masa sekarang maupun untuk masa mendatang. Bagaimana melakukan hal ini secara tepat, juga merupakan tantangan utama yang dihadapi Indonesia menjelang Abad 21. Jika tidak, seperti yang pernah dikatakan Prof. Habibie kepada saya, perjuangan selama kira-kira 40 tahun yang dilakukan pemerintah Indonesia di arena internasional melalui Delegasi Hukum Laut di bawah pimpinan Prof. Mochtar Kusumaatmadja dari Universitas ini dalam upaya untuk mendapatkan pengakuan internasional atas status Indonesia sebagai "Negara Kepulauan" beserta berbagai-bagai konsepsi Hukum Laut lainnya, akan menjadi sia-sia atau "mubazir".

Penentuan batas-batas maritim akan menjadi perhatian utama lainnya dari politik dalam dan luar negeri Indonesia pada masa-masa mendatang, baik dengan ne-

gara-negara tetangga maupun dengan laut dan samudera terbuka. Begitu banyak perundingan-perundingan mengenai batas-batas maritim yang harus dilaksanakan dan diselesaikan oleh Indonesia bersama dengan negara-negara tetangganya seperti mengenai batas-batas Laut Teritorial, Zona Berbatasan, ZEE, maupun Landas Kontinen. Pada kenyataannya, Indonesia belum menetapkan satu batas maritim pun yang berkaitan dengan Zona Berbatasan dan ZEE dengan negara-negara tetangganya. Sudah banyak upaya yang dilakukan dalam 25 tahun terakhir mengenai penetapan perbatasan Laut-laut Teritorial dan Landas Kontinen dengan negara-negara tetangga, akan tetapi masih banyak lagi yang perlu dilakukan pada 25 tahun mendatang mengenai batas-batas maritim tersebut, baik dengan negara-negara tetangga maupun ke samudera lepas, seperti Samudera Hindia.

Di dalam negeri, juga terdapat banyak masalah-masalah maritim yang perlu ditindaklanjuti. Karena itu GBHN 1993 telah lebih memberikan perhatian khusus pada pembangunan maritim Indonesia. Bahkan, GBHN 1993 telah mengeluarkan suatu pedoman yang menghendaki agar *suatu mekanisme kelembagaan yang efektif dan mantap perlu dikembangkan* untuk menghadapi masalah-masalah maritim dalam situasi yang baru ini. Lagi pula, *perangkat hukum* yang berkaitan dengan masalah-masalah kelautan dan maritim perlu ditinjau kembali dan disempurnakan berdasarkan kebutuhan-kebutuhan baru. Tak kalah pentingnya adalah *pengembangan lembaga-lembaga penegakan hukum dan koordinasi kegiatan-kegiatan dan kebijakan-kebijakan me-*

ngenai kelautan sehingga hukum dan ketertiban di laut dapat dipertahankan.

Secara geografis, Indonesia dikenal sebagai negara yang terletak di antara dua lautan, yakni Lautan Pasifik dan Lautan Hindia, dan di antara dua benua yaitu daratan Australia dan daratan Asia. Posisi di "persimpangan jalan" ini sejauh ini belum memberikan banyak keuntungan bagi Indonesia. Malah selama ini posisi silang ini telah membuat Indonesia menjadi "rawan". Indonesia harus dapat meraih lebih banyak manfaat dari posisi persimpangan geografis dan geostrategis ini di masa mendatang. *Saya percaya bahwa masalah maritim akan menjadi masalah yang semakin penting dalam politik luar negeri Indonesia, baik dalam mendukung strategi pembangunan nasionalnya maupun dalam pemantapan persatuan dan keamanan nasionalnya di masa datang.*

Singkatnya, *terdapat begitu banyak isu mengenai masalah-masalah maritim dan implementasi Konvensi Hukum Laut yang harus ditangani oleh Indonesia menyongsong Abad 21 dan yang menuntut perhatian serius, baik dalam kebijakan domestik maupun luar negeri, baik bilateral, regional, maupun internasional.*

Hukum dan Keadilan

Terdapat sejumlah masalah domestik lainnya yang dapat mempengaruhi implementasi politik luar negeri pada masa-masa mendatang. Masalah "korupsi" dan "kolusi" yang akhir-akhir ini banyak dibicarakan akan lebih menarik perhatian di masa mendatang yang nantinya juga da-

pat mempengaruhi kredibilitas pemerintah dan akhirnya dapat berpengaruh dalam menjalankan politik luar negeri yang efektif. Sejalan dengan itu, masalah hukum dan keadilan juga akan muncul dalam upaya mendapatkan keseimbangan yang tepat antara keadilan "prosedural" dengan keadilan "substansif". Pembangunan yang dituduhkan tidak merata antara cepatnya pembangunan materi dalam perekonomian Indonesia dengan perkembangan yang kurang nyata di bidang spiritual, dapat menciptakan kesan bahwa masyarakat Indonesia cenderung akan lebih bersifat materialistis. Persepsi ini dapat juga berkembang menjadi perdebatan publik di masa-masa mendatang. Perdebatan semacam ini mungkin saja dapat mempengaruhi arah dan esensi strategi pembangunan Indonesia dan karena itu juga implementasi politik luar negeri, sebab kebijakan luar negeri tersebut kini pada umumnya masih berorientasi pada pembangunan ekonomi. Masalah domestik lainnya yang juga dapat memberi pengaruh di masa datang adalah belum seimbangannya pembangunan ekonomi di antara beberapa wilayah dan propinsi seperti diemukakan di atas.

Untunglah Pemerintah Indonesia sangat menyadari tantangan-tantangan tersebut dan telah mengambil langkah-langkah preventif. Namun, implementasi yang cepat, benar dan tepat dari langkah-langkah tersebut, seperti program pengembangan wilayah Timur Indonesia yang sebagian besar adalah propinsi maritim, akan berdampak penting dalam upaya meningkatkan persatuan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional. Dalam konteks ini, keberhasilan dalam mengembangkan "ka-

wasan segitiga pertumbuhan regional”, seperti Singapura-Johor-Riau (SIJORI), dapat dikembangkan pula untuk propinsi-propinsi di wilayah Timur Indonesia, paling tidak sebagian dari propinsi tersebut bersama Papua New Guinea (PNG) dan Australia dan mungkin pula dengan beberapa negara lain di Pasifik Barat Daya. *Politik luar negeri Indonesia harus seyogyanya menjajagi kemungkinan pengembangan dari model pembangunan regional tersebut.*

Peningkatan pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial akan tetap menjadi salah satu kunci pokok di dalam Trilogi Pembangunan. Seluruh dunia telah memuji Indonesia sebagai sebuah “keajaiban ekonomi” yang selama beberapa tahun telah secara konsisten mampu mempertahankan pertumbuhan yang tetap tinggi dan meningkatkan standar hidup rakyatnya. Sebagian karena hasil “keajaiban ekonomi” ini dan sebagian karena “stabilitas politik” domestiknya, Indonesia telah berhasil menarik perhatian para investor, pemerintah dan institusi-institusi keuangan asing lainnya secara konsisten. Pada saat yang bersamaan, Indonesia juga tetap memperhatikan masalah-masalah regional maupun global karena perkembangan sosial-ekonomi domestik telah menjadi lebih sensitif terhadap pengaruh perkembangan regional dan global tersebut.

Pendapatan per kapita Indonesia telah meningkat beberapa kali lipat sepanjang dua dekade terakhir ini. Hal ini merupakan suatu kebanggaan bagi Indonesia. Namun, distribusi dari pendapatan nasional tetap memerlukan perhatian yang besar karena masih 14% atau sekitar 25 juta pen-

duduk Indonesia dikatakan masih hidup di bawah garis kemiskinan. Bagaimana menempatkan Indonesia di dalam persaingan ekonomi regional dan global dan bagaimana menyebarkan pembangunan dan pendapatan nasional secara lebih merata kepada seluruh propinsi dan penduduk Indonesia akan menjadi tantangan di masa mendatang yang akan dapat pula mempengaruhi perilaku politik luar negeri Indonesia.

Demokratisasi dan Masalah Hak Asasi Manusia (HAM)

Masalah demokratisasi dan HAM juga akan menjadi lebih menonjol dan dampaknya bagi politik luar negeri tidak dapat diabaikan. Walaupun Indonesia menjalankan suatu pola demokrasi tertentu yang berdasarkan pengalaman-pengalaman dan latar belakang budayanya sendiri, namun proses demokratisasi perlu dilanjutkan secara terus-menerus agar dapat lebih mengandung bobot “substansi” dan “bentuk”. Demokratisasi yang terlampau cepat dan terburu-buru seperti yang terjadi pada bekas negara Uni Soviet bisa menjadi “tidak terkendali” atau “tidak tertata baik”, yang pada akhirnya dapat menyebabkan terjadinya disintegrasi pada seluruh sistem. Namun, tanpa memiliki “substansi” dan “bentuk” yang sesuai, proses demokratisasi yang lamban dapat pula menimbulkan banyak kesulitan-kesulitan. Pengalaman pada beberapa negara lain dapat ditelaah secara teliti pada konteks ini, agar pengalaman-pengalaman berharga tersebut dapat menjadi pelajaran. Seiring dengan hal tersebut, masalah HAM telah mendunia sehingga akan sulit untuk mengisolir Indonesia dari per-

hatian mereka. Indonesia telah secara tepat dan senantiasa meningkatkan perhatiannya pada proses globalisasi, baik mengenai isu-isu ekonomi dan komersial, maupun mengenai isu-isu politik dan HAM. Isu-isu demokratisasi dan HAM, termasuk di Timor Timur dan Irian Jaya, akan masih mempengaruhi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di masa mendatang. Bagaimana menangani masalah-masalah ini dalam proporsi yang seimbang juga akan menjadi tantangan yang membutuhkan kearifan politik. Kemunduran apa pun di dalam proses demokratisasi dan pengembangan HAM akan dapat mempersulit manuver politik luar negeri. Dalam kaitan ini, maka penyelesaian masalah Timor Timur di dunia internasional diharapkan sudah akan dapat dituntaskan dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Peranan ABRI

Dalam beberapa tahun terakhir ini, peranan ABRI juga telah mulai menjadi bahan perdebatan kembali. Saya berpendapat bahwa konsep dasar dari "dwifungsi" belum secara serius ditantang dan saya percaya bahwa "dwifungsi" tersebut akan terus penting dalam perkembangan budaya politik dalam dan luar negeri Indonesia di masa mendatang. Sejalan dengan itu, "kerja sama" antara ABRI dengan Golkar akan tetap penting di tahun-tahun mendatang, meskipun ABRI akan tampak berusaha untuk berdiri di atas semua kekuatan politik. Namun demikian, ada beberapa indikasi akhir-akhir ini yang kelihatannya perlu diamati dan dipelajari secara hati-hati, terutama mengenai hubungan antara perkembangan sosial-ekonomi, stabilitas dan peranan ABRI. Per-

nah disebut orang bahwa semakin meningkatnya perkembangan sosio-ekonomi dan stabilitas, maka akan semakin berkurang pula peran ABRI dalam menjalankan fungsi sosial-politiknya dalam "menstabilkan" serta "mendinamisasikan" masyarakat. Bagaimana mengembangkan suatu peran yang tepat dan relevan bagi ABRI di dalam situasi domestik, regional, dan internasional yang sedang berkembang dan berubah akan menjadi tantangan bagi para pemikir ABRI. Dalam hal ini, masalah "persepsi" kadangkala sama pentingnya dengan "kenyataan". Pada kenyataannya, ABRI di dalam perjuangan sejarahnya yang panjang untuk mencapai kemerdekaan, persatuan dan pembangunan nasional telah selalu membela kepentingan negara dan rakyat. Namun, persepsi yang berbeda akhir-akhir ini kelihatannya mulai muncul. Beberapa petinggi ABRI dilaporkan telah mengatakan bahwa ada indikasi-indikasi keberadaan upaya-upaya yang terkoordinasi dengan baik untuk "memojokkan" ABRI. Jika ini benar, hal tersebut merupakan situasi yang memprihatinkan. Seyogyanyalah ABRI menghapus indikasi-indikasi ini secara hati-hati dan bijaksana, walau bagaimanapun kecilnya atau kurang pentingnya persepsi tersebut pada saat ini. Seyogyanyalah ABRI senantiasa mengambil setiap langkah untuk menjaga peran dan reputasinya sebagai pembela negara, bangsa dan rakyat yang setia.

Betapapun perkembangan peran ABRI di dalam perkembangan politik domestik Indonesia di masa depan, saya percaya bahwa *peran ABRI dalam menjaga persatuan dan pembangunan nasional dan dalam mempertahankan wilayah, zona yu-*

risdiksi dan sumber daya alam Indonesia yang semakin bertambah, terutama dalam ruang maritim dan udaranya perlu diperkuat. Hal ini tentu akan ada kaitannya dengan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.

Masalah-Masalah Lingkungan

Perlindungan lingkungan akhir-akhir ini juga tampak telah menjadi isu nasional, regional dan global. Memang wajar bahwa Indonesia juga memberikan perhatian yang penting pada masalah ini. Bahwa isu-isu lingkungan, baik domestik maupun regional dan internasional, mempengaruhi pembangunan ekonomi dan stabilitas politik, telah terlihat akhir-akhir ini di Indonesia dalam masalah seperti pembangunan bendungan di Jawa Tengah (Kedung Ombo) dan eksploitasi sumber daya alam di Irian Jaya (Freeport). Masalah-masalah lingkungan yang menyangkut atau melintas batas-batas negara juga mulai muncul, baik yang disebabkan oleh pengelolaan dan kebakaran hutan, pengelolaan zona perairan pantai yang tidak tepat, maupun polusi sebagai akibat eksploitasi ruang dan sumber daya alam maritim, terutama di Laut Cina Selatan (LCS) dan di Selat Malaka-Singapura.

Pengelolaan isu-isu domestik yang dikemukakan di atas akan mempengaruhi pelaksanaan politik luar negeri Indonesia di masa mendatang, baik secara global maupun regional. Singkatnya, koordinasi antara kebijakan-kebijakan domestik dengan kebijakan-kebijakan luar negeri mengenai masalah-masalah tersebut harus dilanjutkan dan diperkuat di masa mendatang.

Keterkaitan Regional

Dalam konteks regional, politik luar negeri Indonesia harus berupaya keras untuk melindungi kepentingan nasional Indonesia, khususnya rencana Pembangunan Indonesia, baik jangka pendek (REPELITA) maupun jangka panjang (PJP II). Indonesia harus dapat memanfaatkan situasi dan *mood* yang sangat jarang di kawasan ini untuk perdamaian, pembangunan ekonomi dan kerja sama regional. Dalam memahami konteks regional ini, permasalahannya antara lain dapat digambarkan sebagai suatu rangkaian lingkaran konsentris geopolitik dan geostrategis. Dalam hubungan ini, pada dasarnya ada tiga arena di mana politik luar negeri Indonesia sedang atau akan beroperasi:

Kawasan Sebelah Timur dan Tenggara Indonesia

Pertama, kawasan yang berbatasan dengan Indonesia bagian Timur dan Tenggara, khususnya dengan PNG, Australia dan Negara-negara Pasifik Selatan lainnya. Dengan PNG, Indonesia memiliki perbatasan darat yang panjang dan "poros", di mana masih terdapat sisa-sisa kelompok separatis anti Indonesia -- OPM. Lagi pula, keberadaan konsep *Melanesian solidarity and brotherhood* yang kurang jelas di negara-negara tetangga sebelah timur Indonesia (Pasifik Selatan), memerlukan perhatian yang secara terus-menerus dan hati-hati agar dampak negatifnya bagi persatuan nasional Indonesia, khususnya di Irian Jaya, bisa dihindarkan dan aspek positifnya bisa dimajukan. Situasi yang sama juga terdapat dalam hu-

bungannya dengan Timor Timur, sekali-pun akar permasalahannya berbeda. Ada orang yang merasa bahwa wilayah sebelah Timur tersebut merupakan *soft under-belly* Indonesia. Pemerintah, khususnya MPR, telah menyadari masalah ini sejak bertahun-tahun dan telah berulang kali menggariskan kebijakan mengenai masalah tersebut dalam GBHN, yang terakhir dalam GBHN 1988. Dalam responsnya, Pemerintah Indonesia telah menyetujui sebuah Perjanjian Saling Menghormati, Persahabatan dan Kerja Sama dengan PNG pada tahun 1986 yang telah menjadi landasan yang kokoh bagi perdamaian, stabilitas dan hubungan kerja sama dengan negara tetangga sahabat tersebut. PNG kini telah menjadi peninjau tetap di dalam ASEAN dan telah menjadi anggota APEC dan ARF. Diharapkan bahwa konsolidasi hubungan baik Indonesia dengan PNG akan membawa pengaruh baik bagi pengembangan hubungan yang sama dengan negara-negara Pasifik Selatan lainnya termasuk Australia, New Zealand dan negara-negara Melanesia dan Polynesia di kawasan tersebut.

Dalam kenyataannya, Indonesia memiliki banyak *kemiripan dan kesamaan kepentingan* dengan negara-negara Pasifik Selatan. Baik Indonesia maupun negara-negara Pasifik Selatan adalah negara insular (pulau), dan dalam beberapa kasus adalah Negara Kepulauan. Sebetulnya, Indonesia dengan negara-negara Pasifik Selatan, khususnya Fiji dan PNG, telah membina kerja sama dalam berbagai masalah *Hukum Laut*, terutama dalam memformulasikan prinsip-prinsip Negara Kepulauan dan kepentingan negara-negara pantai mengenai sumber daya laut. Baru-baru ini, In-

donesia dan negara-negara tersebut telah bekerja sama dalam merancang Perjanjian Internasional mengenai Perikanan di Laut Bebas. Indonesia dan negara-negara Pasifik Selatan juga telah mengembangkan studi-studi mengenai berbagai jenis ikan yang bermigrasi jauh seperti ikan tuna, baik dalam lingkup Komite Konsultatif Perikanan Pasifik Barat (WPFCC), maupun dalam kegiatan-kegiatan kerja sama lainnya.

Politik luar negeri Indonesia di masa datang harus terus berupaya memajukan dan mengkonsolidasikan hubungan dengan negara-negara Pasifik Selatan, khususnya karena Indonesia memiliki perbatasan darat dan laut dengan PNG, dan perbatasan maritim dengan Australia di Laut Arafura dan Laut Timor.

Pada dasarnya, hubungan Indonesia dengan PNG dapat digunakan sebagai model dalam upaya mengembangkan hubungan dengan Australia pada akhir 1980-an. Dalam tahun 1987, saya mengunjungi negara-negara Pasifik Selatan, termasuk Australia, untuk mengetahui apakah Indonesia dapat berpartisipasi sebagai "peninjau" (*observer*) dalam Forum Pasifik Selatan (SPF), seperti halnya partisipasi reguler PNG sebagai "peninjau khusus" dalam pertemuan pascamenteri ASEAN, dan apakah Australia berkeinginan atau bersedia mencapai suatu persetujuan dengan Indonesia yang menyerupai Perjanjian Saling Menghormati, Persahabatan, dan Kerja Sama antara Indonesia dengan PNG. Saya terkejut dan kecewa ketika mengetahui pada saat itu bahwa dianggap tidak tepat bagi Indonesia untuk berpartisipasi sebagai "penin-

jau” dalam SPF dan bahwa Australia tidak berminat untuk mengadakan suatu perjanjian dengan Indonesia seperti dikemukakan di atas. Seingat saya, pejabat-pejabat Australia pada saat itu mengatakan bahwa lebih baik mengembangkan substansi hubungan antara kedua negara daripada membangun bentuknya. Pada akhirnya saya gembira, ketika beberapa tahun kemudian Indonesia dan Australia telah dapat menandatangani suatu perjanjian mengenai upaya-upaya konsultasi tentang masalah-masalah keamanan. Saya berharap perjanjian ini dapat mengarah pada perkembangan lebih lanjut dari hubungan kerja sama antara Indonesia dengan Australia dan agar perjanjian ini dapat merupakan salah satu komponen dari Perjanjian Saling Menghormati, Persahabatan dan Kerja Sama antara Indonesia dan Australia serta negara-negara Pasifik Selatan di masa datang. Sangat disayangkan dan ”enigmatik” kenapa MPR dalam GBHN 1993 tidak lagi menyinggung arahan bagi politik luar negeri Indonesia mengenai Pasifik Barat Daya ini seperti pada GBHN sebelumnya, namun hanya memuatnya dalam rubrik ”Asia dan Pasifik”.

Sebelah Utara Indonesia

Kedua, hubungan antara Indonesia dengan tetangganya di sebelah utara telah dan akan terus menjadi komponen utama politik luar negeri Indonesia. Kenyataan menunjukkan, bahwa sepanjang sejarahnya Indonesia selalu dikunjungi dari Utara, baik dalam bentuk kontak ekonomi dan budaya yang damai maupun dalam bentuk penyerbuan yang bermusuhan. Orang Hindu tiba di Indonesia sekitar abad ke-3 dari Utara, begitu pula orang Budha

pada abad ke-8. Bangsa Arab datang pada abad ke-13 dengan menggunakan Aceh sebagai basis perdagangan dan penyebaran agama ke seluruh Nusantara. Bangsa Eropa, terutama orang Portugis dan Belanda, umumnya datang ke Indonesia melalui Malaka. Bahkan bangsa Jepang juga datang selama Perang Dunia II (PD II) melalui Semenanjung Malaka dan Laut Cina Selatan, dan mengalahkan angkatan laut Belanda di Laut Jawa.

Betapa pentingnya pengalaman sejarah ini, terutama karena pusat-pusat populasi, kegiatan ekonomi, dan bobot darat geografis Indonesia berada di bagian Barat. Dalam melihat ke Utara, maka sangat jelas bahwa pokok kebijaksanaan politik luar negeri Indonesia tidak bisa lain selain menjaga dan mengembangkan perdamaian, stabilitas dan kerja sama dengan negara tetangga dekatnya di Utara, baik secara bilateral maupun regional. Oleh sebab itu sangatlah penting bagi Indonesia untuk membina dan memperkuat solidaritas, kebersamaan dan kerja sama ASEAN. Memang benar, *ASEAN akan terus menjadi tiang utama politik luar negeri Indonesia*. Sejarah telah menunjukkan bahwa jikalau kebersamaan, solidaritas dan kerja sama mulai merenggang, akan muncul peningkatan ketegangan dan konfrontasi secara proporsional di kawasan, hal mana tidak akan menguntungkan siapa pun. Untuk itu Indonesia harus senantiasa menjalin hubungan secara konstruktif dengan negara-negara di Indocina baik secara bilateral maupun melalui ASEAN. Dalam hal ini, *realisasi dari harapan ASEAN-Sepuluh untuk merangkul semua negara-negara Asia Tenggara yang didahului oleh ASEAN-Sembilan (Myan-*

mar dapat bergabung belakangan) merupakan suatu terobosan besar.

ASEAN-Sepuluh tidak perlu dipandang sebagai upaya mendirikan sebuah sekutu di Asia Tenggara. Seperti halnya ASEAN-Lima, ASEAN-Enam, atau ASEAN-Tujuh, ASEAN-Sepuluh harus senantiasa berusaha mengkonsolidasikan dan menguatkan solidaritas, kebersamaan, dan kerja sama di antara mereka, dan pada saat yang sama membangun hubungan konstruktif dengan negara-negara di bagian dunia lainnya, baik dekat maupun jauh dari ASEAN. Berkembangnya proses konsultasi dengan negara-negara non-ASEAN akan membawa hasil yang penting dalam upaya memproyeksikan orientasi *outward looking* ASEAN dan kenyataan bahwa ASEAN bukanlah sekumpulan negara-negara yang eksklusif dan *inward looking* saja.

Di luar ASEAN dan Asia Tenggara, dimensi lain dari politik luar negeri Indonesia telah muncul, yakni masalah Laut Cina Selatan (LCS) yang harus ditangani secara hati-hati dan seksama. Perkembangan terakhir dalam Hukum Laut telah menambah pentingnya hal ini. Sudah beberapa tahun saya menaruh perhatian pada masalah ini. Bahkan, sejak pertikaian antara Cina dengan Vietnam pada 1988, saya semakin hirau pada masalah tersebut dan telah menulis sebuah artikel pada *The Indonesian Quarterly* edisi Juli 1979. Pada saat itu saya bingung mengartikan apa yang disebut dengan "sembilan garis putus-putus, tak bersambung, dan tak jelas koordinat dan letaknya" di dalam peta Cina yang tampak mencakup hampir seluruh Laut Cina Selatan. Beberapa penulis kemudian me-

nyebut garis-garis tersebut sebagai "lidah Cina" atau "lidah naga". Sejak saat itu saya telah bertanya-tanya mengenai arti garis-garis tersebut. Namun, saya tidak mendapat penjelasan yang memuaskan. Masalah yang berkaitan dengan Laut Cina Selatan pada akhirnya meningkat secara penting, terutama karena anggapan -- yang belum terbukti -- mengenai adanya cadangan minyak dan gas alam yang kaya di gugusan Kepulauan Spratly, pentingnya gugusan tersebut sebagai tempat bertelur dan membiaknya ikan dan biota laut dan lokasi yang strategis untuk mengawasi lalu lintas laut, udara dan komunikasi antara Timur Tengah, Asia Tenggara, dan Asia Timur, dan antara negara-negara di sekitar Laut Cina Selatan sendiri. Lagi pula, tuntutan wilayah yang tumpang-tindih, baik secara bilateral maupun multilateral, semakin memperumit masalah, apalagi setelah Cina akhir-akhir ini mulai mengambil langkah-langkah yang lebih *assertive* di Laut Cina Selatan. Indonesia sendiri tidak menuntut pulau-pulau atau karang-karang di gugusan Spratly tersebut, akan tetapi garis titik-titik Cina yang tidak jelas letak dan artinya tersebut memang memasuki sebagian ZEE dan Landas Kontinen Indonesia. Tidak ada orang yang mengetahui secara persis mengenai dasar hukum dan keinginan Cina yang sesungguhnya dalam menggambarkan garis-garis yang terputus-putus tersebut.

Arti pentingnya Laut Cina Selatan bagi Indonesia tidaklah berlebihan. *Pertama*, Indonesia sedang menjalankan usaha-usaha pengembangan landas Kontinen di sebelah Utara dan Timur dari Kepulauan Natuna yang memiliki cadangan gas bumi melimpah. Indonesia dan Malaysia telah menga-

dakan perjanjian perbatasan dasar laut di bagian Barat dan Timur Laut Natuna sejak 1969. Cadangan melimpah di kawasan ini akan dibangun dengan investasi melebihi US\$ 30 billiun. Investasi ini harus dilindungi. Ini merupakan salah satu alasan mengapa Indonesia tidak ingin melihat suatu konflik apa pun di sekitar Kepulauan Spratly, karena hal tersebut akan dapat mempengaruhi stabilitas dan keamanan pembangunan di kawasan ini, tidak saja bagi Indonesia tetapi juga bagi semua negara di wilayah tersebut. *Kedua*, Laut Cina Selatan adalah jalur niaga utama bagi Indonesia menuju kota-kota utama di Asia Timur. Gangguan-gangguan terhadap komunikasi, perkapalan, dan navigasi di kawasan ini dan ketegangan-ketegangan yang diakibatkannya, akan memberi dampak yang merugikan bagi kepentingan Indonesia dan kestabilan regional.

Dalam hubungan inilah, maka Indonesia sejak 1990 telah mengorganisir Lokakarya-lokakarya informal untuk mengelola potensi konflik di Laut Cina Selatan tersebut. *Adalah sangat penting agar inisiatif ini diteruskan dan ditingkatkan di masa depan*, inisiatif mana telah disambut di seluruh dunia sebagai suatu contoh yang positif dari "diplomasi pencegahan konflik".

Mungkin salah satu persoalan utama lainnya dari politik luar negeri Indonesia di masa mendatang adalah bagaimana Indonesia menempatkan diri di tengah-tengah perubahan perimbangan kekuatan dan hubungannya dengan negara sekitar kawasannya, terutama di Asia Tenggara, Laut Cina Selatan, Pasifik Barat, Asia Timur dan Samudera Hindia. Sejak berakhirnya Perang Dingin dan disintegrasi Uni

Soviet, *Rusia* tampaknya kini tidak lagi memainkan peran utama di dalam perimbangan kekuatan di sekitar wilayah Indonesia. Namun, situasi ini dapat berubah di masa mendatang, apabila Rusia telah berhasil keluar dari kesulitan-kesulitan ekonominya. Terdapat indikasi bahwa *Cina* dan *Rusia* mungkin sudah membentuk atau sedang mengembangkan suatu "persahabatan strategis" untuk menghadapi Abad 21. Mungkin juga *Cina* sedang atau telah merumuskan kebijakan-kebijakan untuk menjaga hubungannya dengan negara-negara kontinental di Asia Tengah untuk mengamankan "sisi belakangnya" dan karena itu akan lebih memudahkannya untuk mengembangkan kebijaksanaan "sisi maritim"-nya ke sebelah Timur dan Tenggara. *Amerika Serikat* akan tetap menjadi kekuatan dunia di masa mendatang dan mungkin akan menjadi kekuatan satu-satunya yang dapat mengimbangi munculnya kekuatan militer baru di Pasifik Barat, Laut Cina Selatan dan Samudera Hindia. *Jepang*, walaupun mampu menjaga kepentingan-kepentingannya di Laut Jepang, Laut Cina Timur dan Laut Cina Selatan, namun nampaknya cukup puas untuk melanjutkan ketergantungannya pada perlindungan AS. Keengganan Jepang untuk mempersenjatai diri dan memperluas garis pertahanannya melebihi 1.000 mil hingga ke Asia Tenggara yang disebabkan oleh berbagai macam alasan yang nyata, tampaknya akan berlanjut, paling tidak untuk beberapa tahun mendatang. *Korea Selatan* semakin berkembang kemampuan ekonominya dan karena itu akan dapat lebih memainkan peranan ekonomi dan perdagangan yang lebih besar di kawasan ini, walaupun perhatiannya untuk sebagian besar masih akan terpusatkan

pada masalah Semenanjung Korea. Walaupun negara-negara *Eropa* dapat memainkan peranan yang penting dalam pembangunan ekonomi Indonesia dan negara-negara di sekitarnya, namun mereka tidak lagi memiliki kemampuan untuk memainkan peran militer yang utama di wilayah ini. *India* juga merupakan kekuatan utama lainnya di Asia, tetapi tampaknya tidak memiliki rencana untuk memproyeksikan kekuatan militernya di luar Samudera Hindia, meskipun negara ini secara jelas berkeinginan untuk memperluas hubungan perekonomian dan perdagangannya dengan negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara dalam konteks politik luar negerinya yang baru untuk "memandang ke Timur".

Karena itu, *kebangkitan Cina akan menjadi salah satu perkembangan yang sangat menarik untuk diamati di kawasan ini dalam beberapa tahun mendatang*. Sejak Cina memperkenalkan kebijakan Empat Modernisasinya pada tahun 1978, termasuk modernisasi industri dan pertahanan, tampak jelas bahwa Cina akan menjadi "kekuatan maritim" maupun "kekuatan kontinental" di tahun-tahun mendatang, jika memang sekarang belum demikian. Beberapa faktor sangat menarik dalam hal ini misalnya: (1) Rencana Cina untuk membeli sejumlah besar pesawat MIG yang berkemampuan jelajah jauh, berpuluh-puluh kapal selam dan bahkan beberapa kapal induk memperkuat kesan ini; (2) Kekisruhan hubungannya dengan Amerika Serikat akhir-akhir ini dan dalam hal tertentu juga dengan Jepang seolah-olah membayangkan prospek konfrontasi baru di kawasan ini; (3) Kemung-

kinan Cina akan memainkan peranan penting di Semenanjung Korea yang akan memperkuat bobot politik Cina; (4) Kebijaksanaannya menghadapi pemilihan umum di Taiwan baru-baru ini memperlihatkan kesungguhannya tentang kemungkinan penggunaan senjata yang tidak membawa ketenangan bagi tetangga-tetangganya; (5) semakin meningkatnya kebijakannya yang lebih "assertif" di Laut Cina Selatan; dan (6) Kebijaksanaan nuklirnya yang masih melanjutkan percobaan-percobaan senjata nuklir.

Semua hal-hal ini membutuhkan perhatian yang seksama dari negara-negara tetangganya, terutama negara-negara ASEAN. Perlu dicatat bahwa banyak negara, termasuk Amerika Serikat dan negara-negara ASEAN, melaksanakan kebijakan *constructive engagement* terhadap Cina, tetapi Cina kelihatannya justru tidak/kurang mempercayainya, paling tidak sebahagiannya. Sejalan dengan itu, sementara Cina menyatakan sedang menjalankan politik "kerja sama damai"-nya dengan negara-negara sekelilingnya, baik yang dekat maupun yang jauh, namun karena berbagai alasan sejarah, tetap saja terdapat "kecurigaan" terhadap niat Cina yang sesungguhnya. *Bagaimana Indonesia dan negara-negara ASEAN atau Asia Tenggara akan mengelola hubungan mereka dengan Cina yang sedang tumbuh menjadi negara besar, dan dengan negara-negara besar lainnya di kawasan, terutama Amerika Serikat, akan merupakan salah satu masalah utama dalam politik luar negeri di kawasan ini di tahun-tahun mendatang*.

Sebelah Barat Indonesia

Ketiga, ke arah Barat, Indonesia harus lebih memberikan perhatian ke wilayah Lautan Hindia dan negara-negara yang berada di sekitarnya. Meskipun pada saat ini negara-negara Samudera Hindia belum pernah menimbulkan masalah atau bahaya bagi Indonesia, namun prospek pengembangan suatu kebijakan kerja sama Samudera Hindia yang positif di dalam kerangka "diplomasi preventif" semestinya tidak diabaikan. Indonesia memiliki pantai yang sangat panjang menghadap ke Lautan Hindia, juga memiliki ZEE dan Landas Kontinen yang luas di samudera tersebut. Banyak dari pulau-pulainya, termasuk dua pulau terbesar Indonesia berbatasan langsung dengan Samudera Hindia (Sumatera dan Jawa), di mana sebagian besar penduduk Indonesia tinggal di pulau-pulau tersebut. Samudera tersebut memiliki sumber daya alam yang besar yang dapat dimanfaatkan bagi pengembangan perekonomian Indonesia, terutama di bidang perikanan dan pertambangan mineral. Baru-baru ini, Indonesia telah memberi perhatian yang besar terhadap perkembangan usaha kerja sama di Samudera Hindia tersebut yang melibatkan negara-negara Afrika, Asia dan Australia, baik dari pihak pemerintah atau lainnya. Sangatlah penting bagi Indonesia untuk ikut serta secara aktif di dalam mengintensifkan usaha-usaha kerja sama di Samudera Hindia di masa-masa mendatang.

Semua orang mengetahui bahwa Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau dan dikelilingi oleh lautan dan samudera. Indonesia telah lama menjalankan kebijakan hubungan yang

konstruktif dengan negara-negara di sekitarnya. Indonesia saat ini harus mendefinisikan dan mengembangkan kebijakan maritim terhadap lautan dan samudera yang berada di sekelilingnya. *Komponen maritim di dalam politik domestik dan politik luar negeri Indonesia harus diberi perhatian lebih banyak di masa datang guna menjamin persatuan nasional dan pembangunan, seiring pula dengan peningkatan kerja sama dan kebersamaan regional.*

Keterkaitan Global

Walaupun kepentingan utama Indonesia secara geostrategis bersandar kuat pada ketiga lingkaran konsentris geostrategis tersebut di atas, tidaklah berarti bahwa masalah-masalah dunia lainnya tidak penting bagi Indonesia. Kenyataannya, selama bertahun-tahun, ruang lingkup lingkaran konsentris geostrategis terus berkembang sebagai akibat dari proses globalisasi dan kemajuan teknologi komunikasi. Lagi pula, kepentingan Indonesia lebih dari sekedar lingkaran konsentris geostrategis. Sesungguhnya, lingkaran konsentris tersebut dapat pula dilihat dari perspektif ekonomi, budaya dan politik. Dari sudut pandang ekonomi, perkembangan hubungan Indonesia yang menguntungkan dengan negara-negara yang memiliki hubungan ekonomi dan perdagangan yang kuat, akan tetap penting, terutama dengan negara-negara industri maju dan industri baru, terutama di Amerika Utara, Pasifik Barat dan Eropa, yang merupakan tiga "motor" perkembangan ekonomi dan perdagangan dunia saat ini. Sementara hubungan perekonomian dan perdagangan

Indonesia dengan negara-negara Pasifik Barat telah menunjukkan kemajuan yang penting, hubungan ekonomi dan perdagangan dengan Eropa dan Amerika Utara juga tetap penting bagi Indonesia. Di sinilah terletak arti penting kemitraan ASEAN-Dialog, APEC, ASEM dan ARF bagi Indonesia.

Sejalan dengan itu, dari sudut pandang kebudayaan dan ekonomi, hubungan Indonesia dengan negara-negara Timur Tengah dan Asia Selatan juga akan menjadi lebih penting. Hal ini merupakan alasan utama bagi Indonesia untuk tetap menjalankan kebijakan yang aktif dan konstruktif pada kegiatan Organisasi Konferensi Islam (OKI) dan fora semacamnya serta mengembangkan hubungan ekonomi, perdagangan dan kebudayaan dengan mereka. Dari sudut pandang politik dan ekonomi global, eratnya hubungan Indonesia dengan Gerakan Non Blok (GNB) dan Negara-Negara Berkembang juga tidak bisa diabaikan, sama halnya dengan peranan Indonesia di PBB yang juga tetap penting. Dapatlah diharapkan bahwa Indonesia akan semakin dekat dan terlibat di dalam berbagai lingkaran konsentris dengan negara-negara lain pada masa mendatang, baik geopolitis dan strategis, ataupun ekonomis dan perdagangan maupun sosial-budaya.

Salah satu ajaran pokok politik luar negeri Indonesia seperti disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial akan tetap merupakan unsur pokok dalam perilaku politik luar negeri Indonesia di tahun-tahun mendatang.

Dengan berakhirnya Perang Dingin, maka dalam tahun-tahun terakhir ini juga sudah banyak dibicarakan orang tentang kemungkinan pertentangan antara kebudayaan Timur dan Barat yang juga dapat berpengaruh terhadap tingkah laku politik luar negeri. Memang, pada saat ekonomi negara-negara Asia Timur bertambah kuat, ekonomi negara-negara Barat kelihatan mengalami berbagai masalah. Beberapa orang mulai menghubungkan gejala ini dengan perbedaan pandangan budaya, sementara yang lainnya semakin mengecam dunia Barat karena sikapnya yang dianggap "bermuka dua" dalam berhubungan dengan negara-negara berkembang atau dengan ekonomi Asia Timur. Juga ada orang yang telah mulai berbicara mengenai kemungkinan pertarungan antara budaya "Islam Fundamentalis" dan budaya "Judeo-Christian" di dunia Barat. Adalah penting bagi politik luar negeri Indonesia di tahun-tahun mendatang untuk tetap mengembangkan prospek kerja sama ketimbang konfrontasi dalam pandangan dunia yang kelihatannya saling bertentangan tersebut. Saya percaya bahwa *kecenderungan umum untuk kerja sama baik regional maupun global, akan berlanjut di tahun-tahun mendatang dan bahwa Indonesia harus tetap memupuk dan berpartisipasi secara aktif dalam mengembangkan kecenderungan-kecenderungan yang positif tersebut.*

Penutup

Menghadapi Abad ke-21 nanti, politik luar negeri Indonesia akan menghadapi berbagai tantangan dan kesempatan. Oleh

karenanya, sangatlah penting bagi Indonesia, khususnya Departemen Luar Negeri, untuk mempersiapkan diri menghadapi semua tantangan-tantangan dan kesempatan-kesempatan tersebut. Departemen Luar Negeri, seperti diarahkan oleh GBHN 1993 (Angka 2d "Hubungan Luar Negeri"): harus dapat mengantisipasi kejadian-kejadian dan perkembangan-perkembangan pada masa-masa mendatang setepat mungkin sehingga dapat mempersiapkan kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan perkembangan-perkembangan ter-

sebut, baik nasional, regional maupun global. Karena itu diplomat-diplomat Indonesia harus dipersiapkan untuk maksud-maksud tersebut. Mungkin juga Pemerintah Indonesia, khususnya Departemen Luar Negeri, perlu lebih meningkatkan dan memperbaiki sumber daya manusianya, sistem perekrutannya, perencanaan jenjang karir mereka, serta fasilitas pengelolaan dan mekanisme institusinya, sehingga hal-hal tersebut dapat menjawab kebutuhan diplomasi dan kebijakan luar negeri Indonesia pada Abad ke-21.

Potensi Sumberdaya Mineral dan Kebangkitan Pertambangan Indonesia*

Soetaryo Sigit

Pengantar

DALAM kurun waktu 25 tahun terakhir ini, perkembangan pesat telah berlangsung dalam kegiatan pemetaan geologi, eksplorasi mineral dan pembangunan pertambangan di Indonesia. Lebih-lebih bila kita bandingkan apa yang telah tercapai dalam 10 tahun terakhir ini dengan pertumbuhan selama lebih dari 300 tahun semasa penjajahan Hindia Belanda, perkembangan tersebut sungguh sangat mengesankan.

Dari banyaknya publikasi dan laporan yang disampaikan dalam berbagai forum dan seminar internasional tentang Indonesia dan para pakar eksplorasi dan pertambangan luar negeri, tampak jelas besarnya perhatian dunia luar akan apa

yang sedang berlangsung di negeri ini. Akan tetapi, di Indonesia sendiri hanya kalangan kecil masyarakat geologi pertambangan saja yang menyadari apa yang tengah berlangsung di negeri sendiri. Hal ini kiranya tidak perlu mengherankan, karena masyarakat Indonesia umumnya memang belum mengenal apa itu geologi, eksplorasi mineral ataupun pertambangan.

Meskipun di beberapa daerah di Indonesia ratusan tahun lalu sudah ada kegiatan pertambangan, tetapi menurut catatan sejarah itu adalah prakarsa orang-orang Hindu dan Cina pendatang yang mencari emas. Orang pribumi sendiri di daerah-daerah tersebut memilih bertani daripada kerja tambang yang berbahaya dan bersifat untung-untungan.

Orang-orang Belanda yang datang kemudian dan berhasil menjajah Indonesia, baru mulai mengembangkan potensi pertambangan negeri ini menjelang akhir abad ke-19. Perkembangan itu berlangsung lam-

*Pidato ilmiah pada Acara Penghargaan gelar Doktor Honoris Causa dalam Ilmu Pengetahuan Teknik, Institut Teknologi Bandung, 9 Maret 1996.

ban. Orang-orang pribumi hanya dijadikan buruh kasar, sedikit saja yang sempat jadi mandor ataupun pengawas. Maka tidak mengherankan apabila bagian terbesar masyarakat Indonesia menganggap bidang geologi dan pertambangan sesuatu yang asing, bahkan eksklusif.

Bagi masyarakat awam bahasa teknik yang digunakan para geologiwan ibarat bahasa sandi. Cara eksplorasi mineral yang rumit, yang dapat menemukan sesuatu di perut bumi, ibaratnya ilmu sihir. Adapun masyarakat tambang, tak ubahnya seperti persekutuan misterius antara orang-orang yang tidak pernah mau berterusterang.

Tetapi sikap orang awam yang demikian itu tidak hanya di Indonesia. Di mana-mana orang tambang memang sering dicurigai.

Melihat usaha tambang yang gagal, orang awam yang tidak menyadari besarnya risiko usaha pertambangan, akan segera membenarkan ucapan Mark Twain yang terkenal bahwa: *A mine is a hole in the ground owned by a liar!* Memang di mana-mana terdapat banyak spekulator yang menyalahgunakan kepercayaan para penanam modal. Di masa lalu, ungkapan *mining is gambling* terdengar seperti permintaan maaf apabila ternyata usaha menemui kegagalan.

Tetapi memang, alat secanggih apa pun yang digunakan, pertambangan tetap saja merupakan usaha penuh risiko, yang memiliki ciri-ciri khas tersendiri. Usaha pertambangan tidak bebas memilih lokasi proyeknya; tambang harus dibangun di tempat terdapatnya cadangan bahan gali-

an. Posisi letak, bentuk, ukuran, komposisi dan sifat mineralnya, serta kondisi alam lingkungannya yang biasanya serba sulit, semuanya sudah tertentu pula. Usaha pertambangan harus didahului kegiatan eksplorasi yang mahal dan berisiko tinggi, dan masa pra-produksi apabila eksplorasi berhasil dapat memakan waktu sampai 10 tahun atau lebih.

Pertambangan pada umumnya padat modal dan berteknologi tinggi, sedangkan cadangan bahan yang digali akan terus menyusut tanpa dapat diperbaharui ataupun ditumbuhkan kembali. Umur yang terbatas dan risiko tinggi menjadi ciri khas usaha pertambangan. Karena itu, wajarlah apabila pengusaha pertambangan selalu menghendaki stabilitas politik dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-haknya. Potensi sumberdaya mineral semata tidak akan cukup untuk menarik calon investor pertambangan.

Maka, setelah pengantar singkat ini, marilah kita tinjau sejarah perkembangan pertambangan di negeri ini, sejak zaman penjajahan hingga sekarang.

Zaman Kekuasaan VOC 1619-1799

Penjajahan Belanda atas kepulauan Nusantara ini berawal pada tahun 1619, yaitu sejak perusahaan dagang *Vereenigde Oost Indische Compagnie* (VOC), di bawah pimpinan Jan Pieterszoon Coen berhasil merebut Jayakarta dan mendirikan kota baru yang diberinya nama Batavia. VOC, yang semula hanya bertujuan mendapatkan monopoli atas perdagangan rempah-rempah di wilayah kepulauan Nusantara ini, kemudian berkembang menjadi suatu kekuatan penjajahan, yang tidak segan-segan meng-

hancurkan kekuasaan raja-raja pribumi yang menghambat usaha mereka. Pada akhirnya, kesibukan VOC jadi lebih cenderung mempertahankan dan memperluas tanah jajahan dan kegiatan ini menimbulkan beban keuangan yang tidak ter pikul lagi oleh perusahaan. Hutang yang sudah menumpuk pada pemerintahan Belanda tidak mungkin lagi terbayar. Akhirnya, setelah dinyatakan bangkrut, maka pada tanggal 1 Januari 1880, VOC dibubarkan dan semua tanah jajahan dan miliknya diambil alih pemerintahan Hindia Belanda yang berkuasa hingga tanggal 8 Maret 1942, yaitu ketika Belanda menyerah kepada balatentara Jepang dalam Perang Pasifik.

Marilah kita kaji apa yang telah diperbuat orang-orang Belanda selama keberadaan mereka menjajah bumi Indonesia ini. Dalam hal penyelidikan geologi yang bersifat mendasar, cukup banyak karya besar yang dihasilkan para ilmuwan Belanda. Dalam bidang pertambangan sebaliknya ternyata orang-orang Belanda tidak mampu mengembangkan Hindia Belanda menjadi suatu wilayah pertambangan terkemuka, meskipun potensi mineral wilayah ini, sebagaimana akan kita lihat kemudian, sesungguhnya cukup besar.

VOC yang telah berhasil meluaskan usaha mereka dari sekedar perdagangan rempah-rempah ke perkebunan dan lain-lain, tidak pernah menunjukkan minat pada usaha pertambangan. Hal ini amat berlainan dengan orang-orang Spanyol, yang seperti halnya orang-orang Belanda juga sudah menjadi penjelajah ulung dan membuat tanah jajahan di berbagai bagian dunia sejak abad ke-17. Perilaku orang-orang Belanda diperbandingkan dengan orang-orang Spa-

nyol ketika itu diutarakan secara baik oleh Ter Braake dalam bukunya *Minning in the Netherlands East Indies* (1944) sebagai berikut:

“... In this connection a remarkable difference is to be noticed between the development of the old Spanish colonies and the Dutch settlements in tropical countries. As early as the beginning of the 19th century the mineral wealth of the countries under Spanish influence was well known, but before 1850 very little had been recorded on the presence of mineral deposits in the Dutch East Indies. This is partly explained by the entirely different character of the two colonizing peoples. The Conquistadores were looking primarily for gold; it was the very first thing they went after when they landed on a foreign coast. The Dutch kept to their traditional occupations; they came to trade. They wanted to buy from the native population the products demanded by European markets. To them there was no incentive for active prospecting. They depended on what the Javanese and Malay traders had to offer...”

Menyimpang dari pola di atas adalah keterlibatan VOC dalam usaha penambangan perak di Salida, Sumatera Barat. Terdesak oleh kekurangan logam perak untuk pembuatan mata uangnya, VOC menguasai tambang Salida yang sebelumnya dikerjakan orang-orang Hindu. Tetapi karena orang-orang Belanda VOC sendiri ketika itu tidak memiliki kemampuan menambang, maka pada tahun 1669 oleh VOC didatangkan orang-orang Jerman dari daerah Harz dan budak belian dari Madagaskar untuk membuka dan menjalankan tambangnya.

Di Sumatera Selatan, selain menjadi tengkulak merica, VOC sejak tahun 1710 juga mulai melakukan pembelian timah dari Sultan Palembang, hasil tambang-tambang yang dikerjakan orang-orang Cina di Pu-

lau Bangka. Meskipun VOC kemudian memperoleh monopoli atas perdagangan timah ini, peranan mereka hanya tetap sekedar sebagai tengkulak yang tidak berminat melakukan penambangan sendiri.

Pertambangan Masa Hindia Belanda

Setelah semua milik dan kegiatan VOC diambil alih oleh pemerintah Hindia Belanda, sampai jatuhnya tanah jajahan ini ke tangan Inggris tahun 1811, gaya Belanda memerintah koloninya tidak ubahnya seperti VOC. Baru setelah Inggris menyerahkan kembali tanah jajahan ini kepada Belanda (1816), dilaksanakan perubahan. Kegiatan pemerintahan selanjutnya hanya mencakup tugas-tugas pemerintahan murni, dan muncullah keinginan pihak swasta dan perorangan Belanda untuk mengusahakan pertambangan timah dan batubara. Pada tahun 1850 berhasil dibuat sebuah peraturan pertambangan (*mijnreglement*) yang pertama. Peraturan ini memungkinkan pemberian hak penambangan kepada swasta warga negara Belanda, tetapi terbatas untuk daerah-daerah di luar Pulau Jawa! Pengecualian Pulau Jawa ini disebabkan pemerintah Hindia berpendapat akan timbul konflik antara hak penambangan dan sistem *culturstelsel* dalam perkebunan dan pertanian yang telah diberlakukan di Pulau Jawa saat itu.

Dalam tahun 1850 konsesi pertambangan pertama diberikan kepada swasta Belanda untuk penambangan timah di Pulau Belitung, dan pada tahun 1852 oleh pemerintah didirikanlah *Dienst van het Mijnwezen* (Jawatan Pertambangan). Jawatan ini melakukan eksplorasi geologi-pertambang-

an di beberapa daerah untuk kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Tetapi perkembangan selanjutnya berlangsung sangat lambat. Baru dalam tahun 1899 pemerintah Hindia Belanda berhasil mengundang *Indische Mijnwet*, yaitu undang-undang pertambangan untuk Hindia Belanda, sedangkan peraturan pelaksanaannya baru menyusul terbit dalam tahun 1906 dalam bentuk *Mijnordonantie*.

Karena dirasa masih menghambat berkembangnya kegiatan swasta maka *Indische Mijnwet* 1899 masih mengalami dua kali amandemen, yaitu pada tahun 1910 dan 1918. Maka dapatlah dikatakan bahwa di luar usaha pertambangan milik pemerintah sendiri (seperti Tambang Batubara Ombilin, Tambang Timah Bangka dan Tambang Batubara Bukit Asam), pertambangan di Hindia Belanda baru benar-benar mulai berkembang setelah tahun 1918 dan mencapai puncak menjelang pecah Perang Dunia II.

Semula rupanya memang menjadi kebijaksanaan pemerintah Hindia Belanda untuk mengusahakan sendiri tambang-tambang besar yang dinilainya vital. Tetapi kemudian, untuk beberapa proyek besar seperti pengembangan tambang nikel di Sulawesi Tenggara, pihak swasta mendapatkan hak pengusahaannya berdasarkan suatu kontrak khusus dari pemerintah yang dikenal dengan sebutan *5a contract* (*viijf a contract*), karena kontrak semacam ini didasarkan pada ketentuan pasal 5a *Indische Mijnwet*.

Khusus mengenai pasal 5a ini perlu penjelasan lebih lanjut, karena di kemudian hari polanya mengilhami kami, Panitia Penyusun Rencana Undang-Undang

Pertambangan Indonesia, dalam merumuskan dasar hukum bagi penanaman modal asing di bidang pertambangan. Pasal 5a merupakan pasal tambahan pada Indische Mijnwet 1899 hasil amandemen 1910. Pasal 5a ini memberikan kemungkinan kepada pemerintah untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi pertambangan, selama hal itu tidak bertentangan dengan hak-hak konsesi yang telah diberikan kepada pihak lain. Untuk hal tersebut, pemerintah dapat mengadakan kontrak dengan perorangan atau perusahaan, dan kontrak semacam itu dapat dilaksanakan setelah disahkan dengan undang-undang.

Amandemen Indische Mijnwet tersebut di atas berhasil meningkatkan partisipasi pihak swasta, terlebih setelah diadakan amandemen pada tahun 1918 yang menyatakan bahwa untuk kontrak yang mencakup kegiatan eksplorasi saja tidak lagi diperlukan pengesahan dengan undang-undang.

Menurut Ter Braake (1944), pada akhir 1938 jumlah konsesi dan izin pertambangan di Hindia Belanda, termasuk untuk perusahaan minyak bumi, seluruhnya tidak kurang dari 471 buah. Dibandingkan dengan perkembangan di India, Filipina dan Australia, perkembangan pertambangan di Hindia Belanda saat itu masih sangat terlambat, dan keterlambatan itu terbukti membawa kerugian tidak sedikit. Beberapa tambang baru, seperti tambang emas (Bengkalis, Cikotok, Woyla), tambang bauksit (Pulau Bintan), tambang nikel (Pomalaa), dan lain-lain yang baru dibangun tahun 1930-an di ambang pecahnya Perang Pasifik, belum sampai berproduksi optimal ketika Hindia Belanda jatuh ke tangan Jepang.

Luas cakupan usaha pertambangan di Hindia Belanda dapat disimpulkan dari daftar angka produksi bahan tambang tahun 1940, yaitu tahun terakhir sebelum pecah Perang Pasifik, ketika segalanya masih berjalan normal. Produksi hasil tambang terpenting Hindia Belanda tahun 1940 adalah sebagai berikut: batu bara, 2.000.680 ton; timah, 43.890 ton; emas 2.801 kg; perak, 46.641 kg; bauksit, 275.220 ton; biji nikel, 55.540 ton; dan biji mangan, 11.570 ton. Dengan melihat daftar produksi tersebut, seorang pakar geologi pertambangan Belanda yang sangat terkenal, yaitu van Bemmelen menulis (dalam publikasinya "*Delfstoffen van Nederlandsch Indie als grondstoffen der Inheemsche Industrie*", 1941) sebagai berikut:

"Uit dit staatje blijkt dat Nederlandsch Indie slechts een bescheiden producent van delfstoffen is. De eenige troefkaarten op de wereldmarkt zijn aardolie en tin, terwijl bauxiet en nikkel-ertsen speciaal voor delfstoffen verhoudingen in Oost Azie van beteekenis zijn".

Terjemahan bebasnya:

"Dari daftar ini ternyata bahwa Hindia Belanda hanya merupakan penghasil bahan galian yang kecil saja. Yang merupakan unggulan di pasar dunia hanyalah minyak bumi dan timah, sedangkan bauksit dan biji nikel hanya sekedar berarti dalam hubungan perbandingan bahan galian di wilayah Asia Timur saja".

Khusus mengenai prospek emas, pendapat para pakar Belanda ketika itu sangat *mineur*. Belasan tambang emas yang dikembangkan pada permulaan abad ke-20 di Hindia Belanda, bagian terbesar berakhir dengan rugi dan kebangkrutan. Hanya dua tambang saja, yaitu Rejang Lebong dan Simau, keduanya di Bengkulu, yang

terbukti menguntungkan. Melihat kenyataan ini, Ter Braake (1944) mengutip ungkapan Curle yang mengatakan: "*The gold mining industry has come to stink in the nostrils of so many thousands of people*" dan kemudian menambahkan catatannya sendiri: "*And gold mining in the Netherlands East Indies surely has shared this reputation*".

Ungkapan lain yang sama-sama menyatakan kekecewaan besar adalah dari van der Ploeg (1945) yang menulis: "*Over het algemeen zijn de Indische goud en zilvermijnen na een vleug van bloei teruggevallen tot een kwijnend bestaan, of zijn al eerder verdwenen*" (terjemahan bebasnya: "Pada umumnya tambang-tambang emas dan perak di Hindia Belanda setelah sempat berkembang sekejap, kemudian terus hidup merana, ataupun sudah langsung mati").

Demikianlah, pengalaman pertambangan di zaman Hindia Belanda hanya mampu memberikan kesimpulan yang kurang menggembirakan. Di bidang geologi dan eksplorasi ternyata juga belum banyak yang dikerjakan pemerintah Hindia Belanda.

Pemetaan geologi bersistem telah mulai dilaksanakan, tetapi kegiatan ini terhenti menjelang pecah perang. Eksplorasi geologi-pertambangan yang dilaksanakan melalui kegiatan kantor-kantor wilayah, juga telah dilakukan oleh *Dienst van het Mijnwezen*. Tetapi kegiatan ini sudah terpaksa dihentikan pada permulaan tahun 1930-an (?) akibat krisis ekonomi (*malaise*).

Secara geologi, hanya 5% luas daratan Indonesia yang sudah dipetakan cukup rin-

ci secara bersistem, 75% lagi hanya disurvei secara kasar, sedang 20% selebihnya masih belum diketahui sama sekali geologinya.

Maka tidaklah mengherankan bahwa tidak ada seorang pun dari pakar geologi pertambangan Belanda waktu itu yang berani meramalkan kebesaran masa depan pertambangan Indonesia.

Perkembangan Selama Periode 1942-1949

Menyerahnya Tentara Kerajaan Hindia Belanda KNIL kepada balatentara Jepang pada tanggal 8 Maret 1942 menandai berakhirnya kekuasaan pemerintah Hindia Belanda atas Indonesia. Menjelang serbuan Jepang, tidak semua tambang di Hindia Belanda sempat dibumihanguskan oleh Belanda. Beberapa tambang yang menghasilkan bahan mentah yang sangat diperlukan untuk perang dibuka kembali dan diteruskan oleh orang-orang Jepang.

Dibandingkan dengan apa yang telah dikerjakan oleh pemerintah Hindia Belanda sebelumnya, usaha orang-orang Jepang untuk mengembangkan potensi pertambangan Indonesia hanya dalam waktu tiga tahun semasa perang itu dapat dikatakan menakjubkan. Kegiatan eksplorasi menghasilkan beberapa temuan baru dan sejumlah tambang batubara baru telah mereka mulai. Telah diusahakan pula untuk mencari dan membuka tambang tembaga, biji besi, sinaber, biji mangan dan bauksit. Namun kesemuanya itu dilaksanakan berdasarkan konsep "ekonomi perang" dengan menggunakan tenaga kerja paksa.

Bulan Agustus 1945 Perang Pasifik berakhir, disusul dengan perang kemerdekaan Indonesia yang berlangsung hingga akhir 1949. Selama kurun waktu itu tidak banyak yang dapat dilakukan di bidang geologi-pertambangan.

Kantor Jawatan Tambang dan Geologi yang dibentuk pemerintah Republik Indonesia sempat diungsikan dari Bandung, sementara pemerintahan *Netherlands Indies Civil Administration* (NICA) yang berhasil menguasai sebagian Jawa, sempat pula membuka kantor *Dienst van den Mijnbouw* dan merehabilitasi beberapa pertambangan di luar Pulau Jawa.

Setelah penyerahan kedaulatan dari pihak Belanda kepada Republik Indonesia Serikat (akhir Desember 1949). Jawatan Tambang dan Geologi RI dipindahkan kembali dari pengungsian dan kemudian dipecah menjadi dua, Jawatan Pertambangan dan Jawatan Geologi, masing-masing berkedudukan di Jakarta dan Bandung.

Perkembangan Selama Periode 1950-1966

Perkembangan kegiatan geologi-pertambangan di Indonesia selama kurun waktu 1950-1966 tidak terlepas dari pengaruh perkembangan politik waktu itu yang ditandai dengan banyak ketegangan dan pergolakan. Pemberontakan bersenjata timbul di beberapa daerah. Dewan Konstituan-te yang dibentuk untuk menyusun Undang-Undang Dasar baru, tidak berhasil menyelesaikan tugasnya. Akhirnya pada 5 Juli 1959 keluarlah Dekrit Presiden "Kembali ke UUD 1945". Suasana kehidupan politik liberal berakhir, digantikan dengan

kehidupan "demokrasi terpimpin", yang kemudian juga melahirkan kebijaksanaan "ekonomi terpimpin". Bersamaan dengan keadaan politik yang memburuk, keadaan ekonomi pun terus merosot. Hal ini berlangsung terus hingga timbulnya pergolakan politik dalam tahun 1965-1966.

Setelah penyerahan kedaulatan dari Belanda ke Indonesia, masalah pengawasan atas usaha pertambangan yang masih dikuasai modal Belanda dan modal asing lainnya, merupakan isu politik yang peka. Dalam bulan Juli 1951, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementra Teuku Moh. Hassan dan kawan-kawan mengajukan mosi, mendesak pemerintah untuk segera mengambil langkah-langkah guna membenahi pengawasan dan pengaturan usaha pertambangan. Mosi Teuku Moh. Hassan dan kawan-kawan itu mendesak pemerintah antara lain supaya:

1. dalam waktu sebulan membentuk satu Panitia Urusan Pertambangan dengan tugas secepat mungkin menyelidiki tambang minyak, tambang timah, tambang batubara, tambang emas/perak, dan lain-lain di Indonesia;
2. mempersiapkan rencana undang-undang pertambangan Indonesia, yang sesuai dengan keadaan dewasa ini;
3. menunda segala pemberian izin konsesi, eksplorasi maupun memperpanjang izin-izin yang sudah habis waktunya, selama menunggu hasil pekerjaan Panitia Negara Urusan Pertambangan.

Karena silih bergantinya kabinet, Pemerintah tidak kunjung berhasil menyampaikan rencana undang-undang yang dimaksud kepada DPRS. Yang kemudian masih

dapat dilakukan pemerintah ialah menerbitkan Undang-Undang No. 10 tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan. Semua hak pertambangan yang terbit sebelum tahun 1949 yang selama ini belum juga dikerjakan dan/atau diusahakan kembali, ataupun masih baru dalam taraf permulaan pengusahaan dan tidak sungguh-sungguh, semuanya dibatalkan.

Meskipun iklim politik tidak mendukung, dalam tahun 1958 pemerintah sempat menerbitkan Undang-undang No. 78 tahun 1958 tentang Modal Asing. Tetapi sepanjang mengenai bidang pertambangan, undang-undang ini tidak memberi peluang apapun. Pasal 3 undang-undang tersebut menyatakan bahwa: perusahaan-perusahaan pertambangan bahan-bahan vital tertutup bagi modal asing.

Pada tahun 1960 pemerintah menerbitkan suatu peraturan mengenai pertambangan yang diundangkan sebagai "peraturan pemerintah pengganti undang-undang", yaitu Undang-Undang No. 37 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan. Pemerintah masih berusaha menarik modal asing untuk mengembangkan pertambangan berdasarkan pola *production sharing* (yang diatur dengan Peraturan Presiden No. 20 tahun 1963), tetapi ternyata tidak berhasil mendatangkan minat swasta sebagaimana yang diharapkan.

Sejalan dengan perekonomian nasional yang terus memburuk, pertambangan Indonesia juga terus merosot. Kebijakan pemerintah yang tidak mendukung, menyebabkan potensi mineral yang ada tidak dapat dimanfaatkan untuk mengangkat perekonomian nasional dari kesulitan yang berkepanjangan. Yang lebih menyedihkan ialah

bahwa saat Indonesia menutup diri di tahun 1950-an sampai pertengahan 1960-an itu, di berbagai bagian dunia lainnya berlangsung *mineral exploration boom* yang menghasilkan temuan cadangan-cadangan bauksit, biji besi, mangan, tembaga, dan bahan tambang lainnya yang berukuran besar. Permintaan dunia akan berbagai bahan tambang pun sangat besar dan banyak tambang baru berhasil dikembangkan.

Selama kurun waktu 1950-1966 pemerintah dengan bantuan luar negeri masih sempat menyelenggarakan beberapa kegiatan eksplorasi, antara lain untuk pencaharian biji besi dan batu bara-kokas di Kalimantan dan Sumatera dalam rangka Proyek Besi Baja dan batuan fosfat serta belerang terutama di Jawa dan Nusa Tenggara Timur untuk Proyek Superfosfat, dan lain-lain proyek lagi. Dari kegiatan-kegiatan ini terkumpul sejumlah data geologi dan eksplorasi yang berharga, tetapi keterbatasan dana tidak memungkinkan pemerintah menyelenggarakan pemetaan geologi maupun eksplorasi mineral lebih intensif lagi.

Babak Baru dalam Kebijakan Ekonomi dan Pertambangan

Memburuknya situasi politik tahun 1960-an akhirnya menimbulkan pergolakan politik menjelang akhir tahun 1965 yang berlanjut hingga permulaan 1967.

Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pertengahan 1966 berhasil membuat Ketetapan MPRS No. XXIII/MPS/1966 tentang "Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan

Pembangunan". Ketetapan MPRS ini antara lain memuat pernyataan bahwa:

- kekayaan potensial yang terdapat dalam alam Indonesia perlu digali dan diolah agar dapat dijadikan kekuatan ekonomi riil (Bab II, pasal 8);
- potensi modal, teknologi dan keahlian dari luar negeri dapat dimanfaatkan untuk penanggulangan kemerosotan ekonomi serta pembangunan Indonesia (Bab II, pasal 10);
- dengan mengingat terbatasnya modal dari luar negeri, perlu segera ditetapkan undang-undang (mengenai) modal asing dan modal domestik (Bab VIII, pasal 62).

Pernyataan dalam Ketetapan MPRS tersebut terasa tepat untuk ditujukan pada bidang pertambangan, tetapi hal-hal yang diamanatkan itu tidak mungkin dilaksanakan tanpa mengganti Undang-undang No. 37 Prp tahun 1960 (atau Undang-Undang Pertambangan tahun 1960) tersebut di muka. Maka menyadari urgensinya, Departemen Pertambangan segera membentuk Panitia Penyusunan Rencana Undang-Undang Pertambangan,¹ dan naskah RUU hasil kerja panitia ini sudah dapat diajukan pada Parlemen menjelang pertengahan 1967.

Menyusul terbitnya Undang-Undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal

Asing, maka terbit pula Undang-Undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, yang selanjutnya dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Pertambangan 1967.

Mengenai penanaman modal asing bidang pertambangan, pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 1 tahun 1967 menentukan:

"Penanaman modal asing di bidang pertambangan didasarkan pada suatu kerja sama dengan pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan yang berlaku".

Adapun mengenai hal yang sama, pasal 10 ayat (1) sampai dengan (3) Undang-Undang Pokok Pertambangan 1967 menyatakan:

1. Menteri dapat menunjuk pihak lain sebagai kontraktor apabila diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan yang belum atau tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh instansi pemerintah atau perusahaan negara yang bersangkutan selaku pemegang kuasa pertambangan.
2. Dalam mengadakan perjanjian karya dengan kontraktor seperti dimaksud ayat (1) pasal ini, instansi pemerintah atau perusahaan negara berpegang pada pedoman-pedoman, petunjuk-petunjuk dan syarat-syarat yang diberikan Menteri.
3. Perjanjian karya tersebut dalam ayat (2) pasal ini mulai berlaku sesudah disahkan oleh pemerintah setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat apabila menyangkut eksploitasi golongan a sepanjang mengenai bahan galian yang ditentukan dalam pasal 13 un-

¹Penulis mendapat kehormatan ditunjuk mengetuai panitia penyusunan RUU ini, dan kemudian sampai tahun 1973 mengetuai Panitia Teknis Kerja Sama Luar Negeri Departemen Pertambangan yang menangani soal penanaman modal asing bidang pertambangan, dan berhasil mengembangkan pola Kontrak Karya Pertambangan.

dang-undang ini dan/atau perjanjian karyanya berbentuk penanaman modal asing.

Pada mulanya, banyak penjelasan perlu diberikan kepada para calon investor asing mengenai konsep Kontrak Karya (yang diterjemahkan menjadi *Contract of Work*, COW). Tidak adanya pengertian "konsesi" dan tidak adanya hak kepemilikan atas cadangan bahan galian yang ditemukan investor apabila eksplorasinya berhasil, karena posisi investor hanya sebagai kontraktor, merupakan hal-hal yang semula sulit diterima. Keraguan para calon investor akan kepastian hukum selama melakukan usahanya, dapat dipahami, mengingat pada waktu itu Indonesia memang belum memiliki *track record* dalam menangani proyek-proyek investasi modal asing.

Sebagaimana telah disinggung sepintas lalu di muka, pasal Undang-Undang Pokok Pertambangan 1967 yang berisi ketentuan mengenai penanaman modal asing (yaitu pasal 10), rumusannya diilhami oleh bunyi ketentuan pasal 5a "Indische Mijnwet". Ada kemiripan antara pola Kontrak Karya Pertambangan dengan *5a Contract*, tetapi Kontrak Karya Pertambangan memuat ketentuan-ketentuan yang lebih lengkap, yang mengatur sekaligus soal-soal teknis, keuangan dan perpajakan, ketenagakerjaan, pengembangan lingkungan, permasalahan hukum dan berbagai persoalan umum, yang kesemuanya diperlakukan terus selama masa berlakunya kontrak. Kontrak Karya Pertambangan juga memberikan apa yang disebut *conjunctive title* kepada kontraktor, yaitu hak yang berkelanjutan untuk melaksanakan kegiatan sejak dari tahap survei-eksplorasi sam-

pai dengan tahap eksploitasi-pengolahan dan penjualan hasil usaha tambangnya. Yang sangat menarik ialah bahwa pemerintah memberikan perlakuan *lex specialis* pada Kontrak Karya Pertambangan. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan yang telah tercantum dalam kontrak tidak akan berubah-ubah karena berganti-gantinya peraturan perundangan yang berlaku umum. Hal ini memberikan kepastian hukum bagi investor. Maka menurut ungkapan asing Kontrak Karya Pertambangan merupakan *a cradle-to-grave contract*.

Kebijaksanaan keuangan dan perpajakan pemerintah yang telah beberapa kali berubah sejak 1967, sudah menghasilkan lima generasi kontrak karya pertambangan sampai dengan akhir tahun 1995.

Perlu dicatat bahwa untuk penanaman modal asing di bidang pertambangan batu bara, sejak 1981 sampai 1995 pola kontrak yang digunakan bukannya Kontrak Karya Pertambangan, melainkan apa yang disebut Kontrak Kerja Sama Pengembangan Pertambangan Batubara (KKS Batubara), yang kemudian berganti sebutan menjadi Perjanjian Kerja Sama Perusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B). Pada dasarnya pola KKS Batubara maupun PKP2B ini tidak jauh berbeda dengan pola Kontrak Karya Pertambangan. Apabila dalam Kontrak Karya Pertambangan yang menjadi *principal* dalam kontrak adalah pemerintah, dalam KKS Batubara dan PKP2B yang menjadi *principal* adalah perusahaan tambang batubara negara selaku pemegang Kuasa Pertambangan (dahulu PN Tambang Batubara, kemudian berubah dan sekarang menjadi PT Tambang Batubara Bukit Asam). Dalam KKS Batubara

ataupun PKP2B ada ketentuan bahwa kontraktor harus menyerahkan 13,5% dari hasil produksi batubaranya kepada *principal*, tetapi selanjutnya dibebaskan dari pembayaran iuran produksi (atau *royalty*).

Kebijaksanaan pemerintah menarik modal asing ke bidang usaha pertambangan telah terbukti berhasil baik. Hanya tiga bulan setelah terbitnya Undang-Undang No. 1 tahun 1967, telah berhasil ditandatangani Kontrak Karya Pertambangan yang pertama, yaitu dengan Freeport Indonesia Inc. dari AS. Menyusul kemudian dalam kurun waktu 1968-1972, 16 perusahaan pertambangan luar negeri lainnya, baik yang besar (seperti ALCOA, INCO, US Steel, dan lain-lain) maupun yang berukuran sedang dan kecil. Maka dapatlah dinyatakan bahwa sejak itu konsep kontrak karya sebagai suatu produk hukum pertambangan Indonesia sudah dapat diterima kalangan pertambangan internasional secara mantap. Demikian pula halnya dengan Kontrak Kerja Sama Pengembangan Pertambangan Batubara (KKS Batubara), yang untuk pertama kalinya ditandatangani dengan pihak perusahaan luar negeri pada tahun 1981.

Masuknya sejumlah besar perusahaan pertambangan luar negeri terutama sejak permulaan tahun 1980-an, telah meningkatkan kegiatan eksplorasi geologi-pertambangan di Indonesia secara berlipat ganda. Kecuali Jawa dan Bali yang masih tertutup bagi penanaman modal asing karena pertimbangan-pertimbangan lingkungan dan kemasyarakatan, eksplorasi mineral logam dapat dikatakan sudah memasuki hampir seluruh pelosok daratan Nusantara, sedang eksplorasi batubara lebih terbatas pada wilayah Kalimantan bagian Timur dan Selatan, dan Sumatera bagian Tengah dan Selatan.

Sesuai dengan ketentuan kontrak, para kontraktor wajib menyerahkan kopi peta beserta laporan-laporan geologi hasil penyelidikan mereka kepada pemerintah. Dari bahan informasi yang sudah terkumpul hingga kini, sebagai hasil kegiatan penyelidikan dan eksplorasi oleh berbagai instansi pemerintah, perusahaan negara dan swasta asing, maka sekarang dapatlah diperoleh gambaran yang lebih lengkap dan kesimpulan yang lebih jelas mengenai geologi dan potensi sumberdaya mineral Indonesia.

Geologi dan Potensi Sumberdaya Mineral Indonesia

Kerak bumi yang membentuk wilayah kepulauan Indonesia sudah sejak lama menarik perhatian para peneliti geologi, khususnya para ahli geologi-tektonika.

Rangkaian pulau dan deretan gunung api yang membentuk busur konsentrik yang letaknya terjepit antara benua Asia dan Australia, Samudera Hindia dan Samudera Pasifik ini, dalam pengertian geologi merupakan daerah jalur pegunungan yang masih dalam pertumbuhan. Para peneliti sepakat bahwa dalam proses pembentukan busur Kepulauan Nusantara ini, ada keterkaitan antara kegiatan vulkanisma, peristiwa-peristiwa gempa dan gejala tektonik aktif lainnya dengan palung dan parit dalam yang terdapat di dasar samudera.

Di antara hasil pemikiran para peneliti terdahulu, peta struktur Indonesia disusun Smit Sibinga (1933) sangat menarik untuk kita simak kembali. Peneliti ini adalah seorang penganut teori apungan benua (*con-*

tinental drift), dan konsep yang digunakannya untuk menyusun petanya itu rupanya juga tidak terlepas dari teori tadi. Teori apungan benua pada pokoknya menggambarkan bahwa lapisan batuan kerak bumi yang tegar yang membentuk benua ini sesungguhnya tidak diam, melainkan "mengapung" dan bergerak di atas lapisan kerak samudera yang terbentuk dari jenis batuan yang lebih berat dalam keadaan liat-padat karena suhu tinggi.

Pada peta struktur Indonesia yang disusun Smit Sibinga (Gambar 1) tergambar empat jalur orogen besar yang masing-masing disebutnya Orogen Sunda, Orogen Maluku, Orogen Palau dan Orogen Nieuw Guinea. Yang menarik dalam konsepsinya ialah gambarannya bahwa bangun yang rumit paroh timur kepulauan Indonesia diakibatkan oleh "aksi" dari benua Australia yang bergerak mendesak ke arah Utara mendapat tahanan "reaksi" dari benua Asia.

Meskipun di kemudian hari terbukti bahwa teori ini tidak didukung oleh hasil penelitian lebih modern, tetapi menarik untuk diketahui adanya kemiripan konsepnya dengan teori-teori yang berkembang di kemudian hari, dan bahwa sebagian konsepnya mengenai struktur geologi Indonesia dijadikan hipotesis kerja oleh beberapa peneliti lain untuk perencanaan eksplorasi mineral di wilayah ini.

Westerveld termasuk salah seorang peneliti angkatan lama yang memelopori konsep eksplorasi mineral melalui pendekatan tektonik wilayah. Dalam publikasinya *Fasen der Gebergtevorming en Ertsprouvings in Nederlands Oost Indie* (1949), peneliti ini menyatakan terdapatnya empat jalur orogen dalam peta skema tektonik Indo-

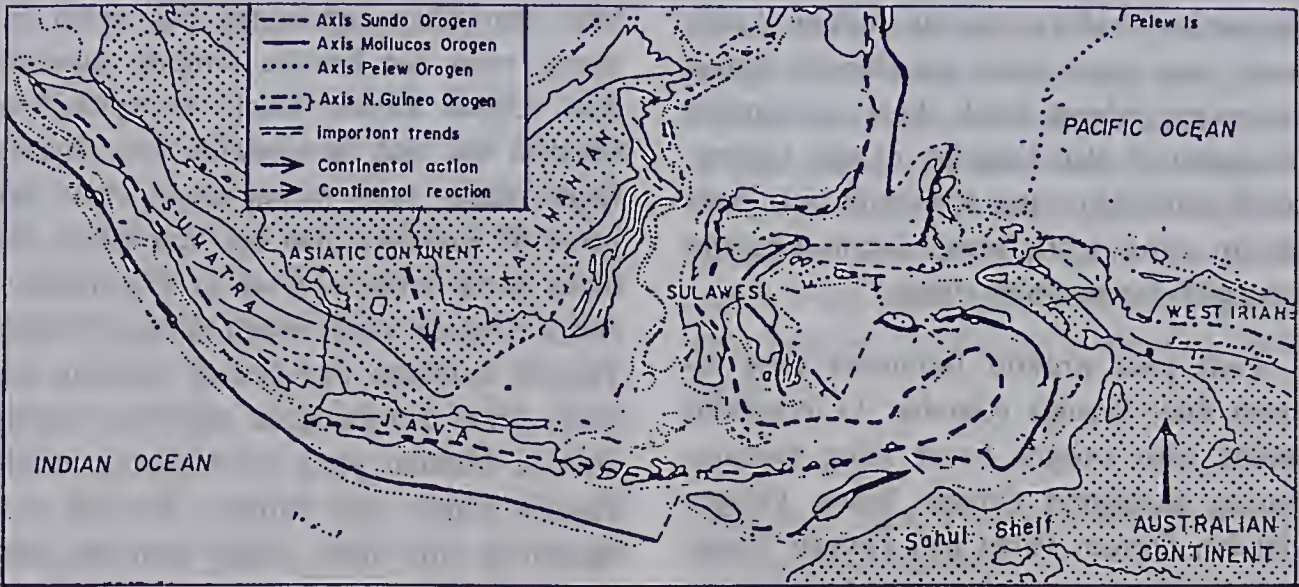
nesia, serta mineralisasi yang terkait dengan masing-masing orogen tersebut (Gambar 2). Orogen Malaya, yang diperkirakan berlangsung semasa Jura Senja, terutama bercirikan kandungan biji timah kassiterit, emas dan bauksit. Orogen Sumatera dari semasa Zaman Kapur menghasilkan cebakan biji besi metakonglomerat dan cebakan logam dasar yang mengandung emas dan perak di Sumatera, dan biji besi laterit dan emas serta intan aluvial di Kalimantan. Orogen Sunda yang terjadi semasa Miosen Tengah terutama membentuk cebakan biji emas, perak dan manggan epitermal, sedang Orogen Maluku yang berlangsung antara Zaman Kapur dan Miosen Tengah mengandung biji nikel silikat dan biji besi laterit dalam pelapukan batuan peridotit. Di luar semua itu, masih terdapat biji emas-perak dan Sb-Hg epitermal yang berhubungan dengan kegiatan gunung api Tersier dan Kwartir di bagian barat kepulauan Indonesia. Secara tektonik, jalur pegunungan Irian Jaya bagian Utara bersambung ke Halmahera dan mengandung biji besi dan nikel laterit.

Meskipun di belakang hari juga ternyata tidak seluruh teori Westerveld ini dapat dibenarkan, tetapi hasil karyanya sempat menjadi acuan banyak peneliti dalam membuat perencanaan eksplorasi regional di Indonesia.

Pada akhir tahun 1960-an, lahir konsep baru dalam pemikiran tektonik global. Konsep yang revolusioner ini, yang kemudian dikenal sebagai teori tektonika lempeng (*plate tectonics*), tersusun berdasarkan sejumlah besar data dan informasi baru dari hasil penelitian geofisika dan geologi kelautan, studi kegempaan dan topografi dasar samudera. Teori tektonika lempeng ini

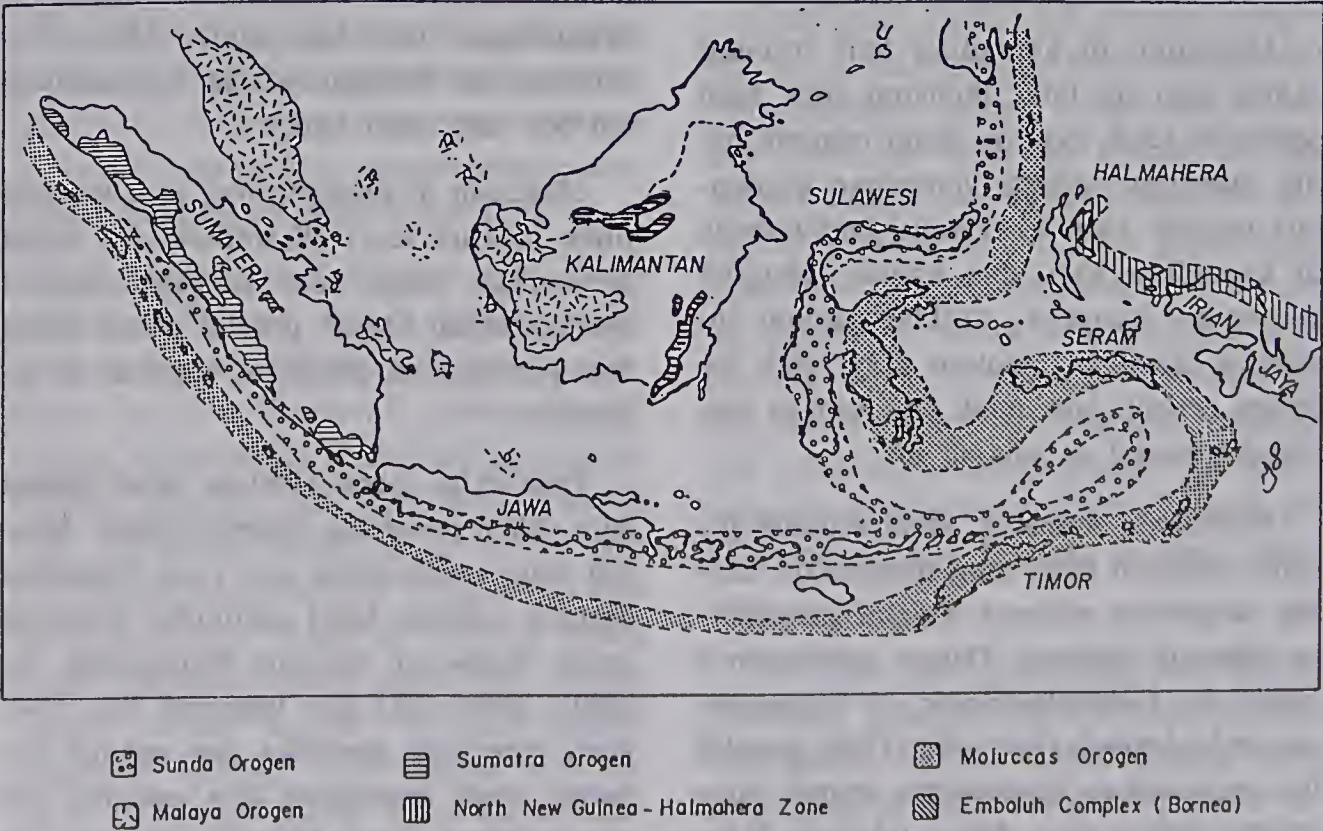
Gambar 1

PETA STRUKTUR INDONESIA (MENURUT SMIT SIBINGA, 1933)



Gambar 2

BAGAN TEKTONIK INDONESIA (MENURUT WESTERVELD, 1952)



agak mirip-mirip teori mengenai apungan benua yang sudah diutarakan di muka.

Teori tektonika lempeng menyatakan bahwa lapisan kerak bumi atau litosfer yang tegar yang menyelubungi bumi ini bukannya merupakan kulit yang utuh, melainkan retak terkerat-kerat. Akibat retakan-retakan itu, terdapat tujuh lempeng litosfer berukuran besar di samping banyak lagi lempeng pecahan yang berukuran kecil. Lempeng-lempeng ini selalu bergerak, satu dengan yang lain saling bergeseran, memisah ataupun bertabrakan.

Proses geologi terpenting yang berlangsung di batas lempeng yang bertabrakan ialah terjadinya proses deformasi tepian benua yang menyebabkan terbentuknya jalur pegunungan lipatan, metamorfosa akibat suhu dan tekanan tinggi dalam akar pegunungan, dan pelelehan bagian lempeng yang menunjam yang menghasilkan intrusi bersifat granit dan volkasnima bersifat andesit pada lempeng yang terungkit. Kegiatan magma ini dapat menimbulkan mineralisasi, seperti halnya juga pemekaran dasar samudera yang mengeluarkan magma ultrabasa.

Dengan teori tektonik lempeng ini ternyata dapat diterangkan dengan lebih mudah dan logis berbagai jenis gejala tektonik dan struktur geologi yang rumit. Para peneliti pelopor yang sejak tahun 1970 menerapkan teori tektonik lempeng untuk menjelaskan struktur geologi kepulauan Indonesia adalah Hamilton dan Katili.

Busur-busur kepulauan Indonesia merupakan daerah pertemuan dan bertabrakannya tiga lempeng kerak bumi, yaitu lempeng India-Australia, lempeng Pasifik dan

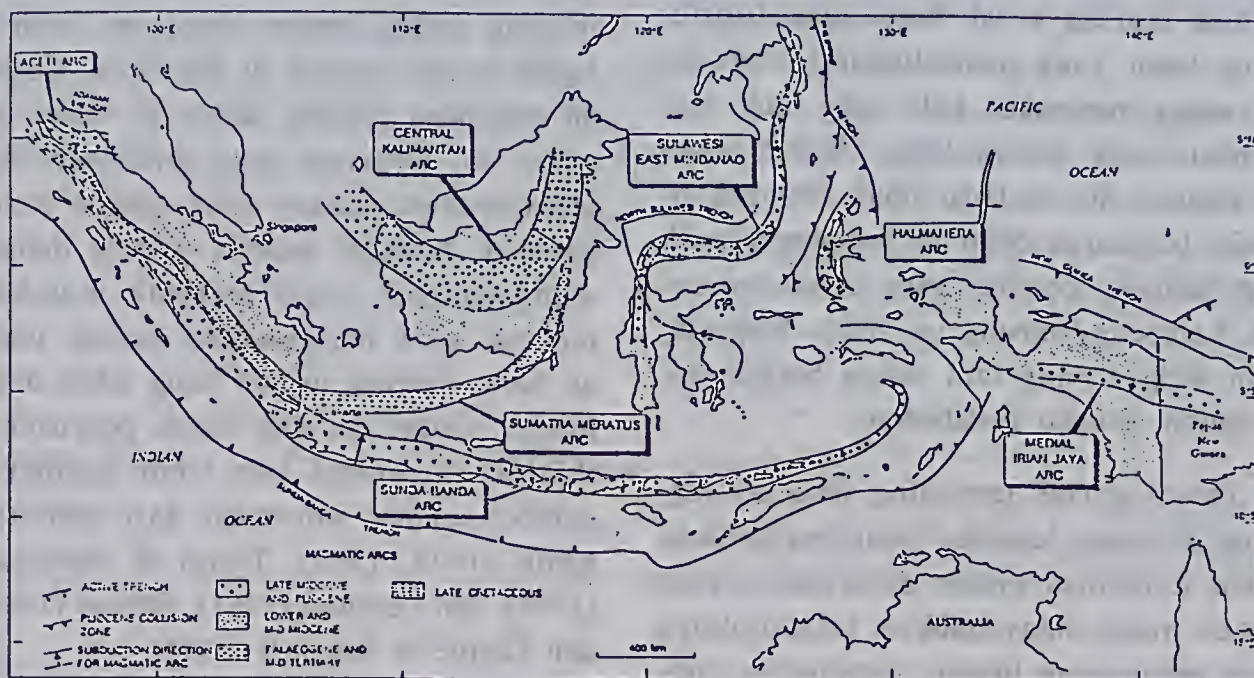
lempeng Eurasia. Dengan teori tektonik lempeng dapat dijelaskan pola penyebaran mineralisasi di Indonesia. Katili dan banyak peneliti lain telah menerapkan teori tersebut dalam konsep eksplorasi mineral logam secara regional di Indonesia. Kegiatan eksplorasi mineral dalam 25 tahun terakhir ini, terutama yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan asing dengan menggunakan berbagai metoda modern dengan mengacu pada teori tektonik mutakhir tersebut, telah menghasilkan banyak temuan baru. Banyak tulisan yang telah diterbitkan perihal itu dan untuk penyusunan ikhtisar ini antara lain telah digunakan sumber-sumber informasi dari publikasi Katili (1975, 1992), Taylor & Hutchison (1978), van Leeuwen (1991), Sillitoe (1994), dan Carlile & Mitchell (1994).

Dalam kaitan dengan konsep tektonik lempeng, pada dasarnya dapat dibedakan dua macam lingkungan pembentukan mineralisasi logam. Yang pertama yaitu yang berkaitan dengan batuan yang terbentuk dalam cekungan samudera dan busur kepulauan, dan yang kedua, yang berkaitan dengan batuan benua, yang sering berupa granit yang asalnya dari batuan kerak bumi. Menarik dalam hubungan ini untuk mengamati peta yang dibuat Carlile & Mitchell (1994) yang menggambarkan penyebaran busur-busur magma Zaman Kapur Senja hingga Pliosen di Indonesia (Gambar 3) dengan mineralisasi yang terkait.

Dalam Busur Magma Tengah Irian Jaya terdapat mineralisasi tembaga porfir dengan kandungan emas-perak, seperti yang terdapat di Grasbreg. Mineralisasi serupa terdapat pula di daerah Tumbolilato dalam Busur Magma Sulawesi-Mindanao Timur, dan

Gambar 3

BUSUR MAGMA TERMINERALISASI KAPUR SENJA HINGGA PLIOSEN DI INDONESIA
(MENURUT CARLILE & MITCHELL, 1994)



di Batu Hijau, Sumbawa, dalam Busur Magma Sunda-Banda. Temuan-temuan ini menunjukkan besarnya potensi mineralisasi dari jenis porfir ini, dan tidak mustahil di kemudian hari masih akan didapatkan temuan-temuan penting lainnya lagi.

Endapan emas epitermal terdapat dalam Busur Magma Sunda-Banda, yaitu sebagaimana terbukti dari temuan emas di Pongkor, Jawa Barat, Pulau Wetar, dan juga dalam Busur Magma Kalimantan Tengah dengan endapan emasnya di Masupa Ria, Kelian, Bukit Muro, Muyup dan Busang. Semua ini menunjukkan bahwa mineralisasi emas epitermal yang berkaitan dengan volkanisme Tersier Muda ternyata mempunyai sebaran yang lebih luas dari yang diperkirakan semula. Selain itu, sebaran cebakan emas sekunder (aluvial) terdapat di sangat banyak tempat sepanjang lembah-lembah sungai yang

mengalir di daerah-daerah busur magma tersebut di atas.

Di luar busur magma itu, terdapat busur pluton yang menjulur dari Asia Tenggara melalui Semanjung Malaya ke Bangka dan Belitung yang diperkirakan dari Zaman Jura Senja (yang oleh Westerveld dinamakan Orogen Malaya) yang mengandung cebakan biji timah (kassiterit) terkaya di dunia.

Biji nikel laterit yang sebarannya sangat luas di Indonesia bagian timur, berasal dari pelapukan dan liksiviasi batuan ultrabasa, yang semuanya berkaitan dengan jalur tunjaman yang berhubungan dengan kerak Samudera Pasifik. Endapan biji nikel laterit di Sulawesi Tenggara berkaitan dengan tunjaman di Mendala Sulawesi Timur; yang terdapat di Halmahera, Pulau Gebe, Pulau Gag dan Waigeo berkaitan

dengan tunjaman di Mendala Halmahera, sedangkan yang terdapat di Pegunungan Cyclops di daratan Irian Jaya bagian Utara berasal dari tunjaman kerak Samudera Pasifik.

Cukup penting pula adalah endapan bauksit yang merupakan hasil pelapukan dan liksiviasi batuan malihan dan batuan beku yang kaya unsur Al, dengan sebaran yang cukup luas di Kepulauan Riau dan Kalimantan Barat.

Di samping berbagai endapan biji tersebut di atas, kekayaan bahan tambang Indonesia yang kini sangat menarik para pengusaha adalah batubara, yang terdapat dalam jumlah besar, terutama di daerah Sumatera bagian selatan dan tengah dan di daerah Kalimantan bagian timur dan selatan. Batubara Indonesia yang memiliki nilai ekonomi, semuanya berumur Tersier. Batubara Eosen pada umumnya berperingkat bituminus ataupun subbituminus, dan terendapkan di rawa-rawa pada tahap awal daur transgresi. Batubara Miosen yang umumnya berperingkat rendah (sedikit yang subbituminus, kebanyakan masih berupa lignit), agaknya lebih banyak terendapkan dalam lingkungan delta pada tahapan akhir daur regresi. Karena proses metamorfosa lokal akibat intrusi magma, di beberapa daerah batubara Miosen dapat naik peringkatnya sampai menjadi bituminus bahkan antrasitik.

Dari segi tektonikan, dapat dibedakan adanya tiga macam cekungan batubara di Sumatera, yaitu cekungan busur muka, cekungan antar gunung (*inter-mountain*) dan cekungan busur belakang. Dalam ketiga macam cekungan tersebut

dapat terbentuk endapan batubara dalam jumlah cukup besar, sebagaimana yang terdapat masing-masing di daerah Meulabouh (Paleogen), daerah Ombilin (Paleogen) dan daerah Bukit Asam (Neogen).

Maka sekedar sebagai gambaran untuk menunjukkan betapa besarnya potensi sumberdaya mineral yang dimiliki Indonesia berdasarkan data hasil penyelidikan yang sudah terhimpun sampai sekarang, di bawah ini tercantum angka-angka yang cukup mengesankan.

Cadangan dan sumberdaya tembaga, yang sebagian besar dari jenis porfir, ditaksir seluruhnya berjumlah 32 juta ton. Cadangan terbesar terdapat di Grasberg, Irian Jaya, yang mungkin juga adalah cadangan tembaga porfir terkaya di dunia, karena juga mengandung emas dan perak.

Jumlah sumberdaya emas yang terunjuk adalah sebesar kira-kira 3.700 ton, terdiri dari emas primer maupun sekunder (aluvial). Emas boleh dikata terdapat di semua pulau besar di Indonesia, tetapi cadangan terbesar diperkirakan berjumlah lebih dari 2.700 ton, terdapat dalam endapan Grasberg tersebut di atas.

Cadangan dan sumberdaya biji nikel laterit di berbagai daerah Indonesia bagian timur, seluruhnya diperkirakan berjumlah tidak kurang dari 1.000 juta ton, dengan kandungan logam sebanyak kurang lebih 13 juta ton.

Timah, meskipun telah ditambang selama lebih dari 200 tahun, cadangan dan sumberdayanya di daerah kepulauan timah dan lautan sekitarnya diperkirakan masih sekitar 600.000 ton.

Dengan ditemukannya endapan-endapan bauksit di Kalimantan Barat, maka sebaran bauksit di Indonesia ternyata tidak hanya terbatas di Pulau Bintan dan sekitarnya saja. Cadangan bauksit berkadar rendah (rata-rata dengan 30% Al_2O_3) di Kalimantan Barat seluruhnya ditaksir sebanyak 1,3 milyar ton, di antaranya kurang lebih 800 juta ton yang berkandungan 40%-43% Al_2O_3 .

Adapun cadangan dan sumberdaya batubara, seluruhnya ditaksir berjumlah 36,5 milyar ton, yang sebagian terbesar berupa lignit dan sisanya adalah batubara subbituminus dan bituminus, dan sedikit antrasit.

Jelas dari angka-angka tersebut di atas ini, betapa besar potensi pertambangan Indonesia ditinjau dari sumberdaya mineral logam dan batubaranya. Belum termasuk dalam tinjauan ini, kekayaan bumi Indonesia yang berupa bahan galian bukan logam seperti: batu gamping, marmer, dolomit, pasir kuarsa, kaolin, dan berbagai macam lempung lainnya, berbagai jenis batuan seperti granit, sienit, peridotit, dan lain sebagainya.

Memang Indonesia tidak memiliki segala macam mineral yang diperlukan umat manusia. Tetapi perlu diketahui, tidak ada satu pun negara di dunia ini yang memiliki segalanya.

Dengan potensi sumberdaya timah, tembaga, nikel, emas-perak, bauksit dan batubara yang cukup besar sebagaimana diutarakan di atas, Indonesia sudah termasuk hitungan negara *the haves*, meskipun tradisi pertambangannya baru tumbuh dan belum berakar hingga kini.

Kebangkitan Pertambangan Indonesia

Harus diakui bahwa perkembangan pasar pertambangan Indonesia hingga saat ini adalah karena kehadiran perusahaan-perusahaan asing. Sampai dengan akhir 1995, telah ada 132 Kontrak Karya Pertambangan dan 10 KKS Batubara. Dari jumlah kontrak sebanyak itu, tercatat ada 11 proyek Kontrak Karya Pertambangan yang sudah berujud tambang yang berproduksi, satu masih dalam tahap konstruksi, 24 dalam tahap studi kelayakan dan delapan dalam tahap survei-eksplorasi, sedang 88 selebihnya sudah dihentikan karena tidak berhasil mendapatkan temuan yang bernilai ekonomi. Di bidang batubara, dari 10 proyek KKS Batubara, ada delapan yang sekarang sudah berupa tambang yang berproduksi.

Meskipun secara keseluruhan sampai sekarang angka keberhasilan dalam proyek-proyek Kontrak Karya Pertambangan masih di bawah 10% tetapi apa yang telah dihasilkan pertambangan Indonesia dewasa ini sudah sangat mengesankan. Hal ini tampak jelas dari perbandingan angka-angka produksi hasil tambang semasa Hindia Belanda tahun 1940 dan angka-angka produksi tahun 1994 yang lalu (lihat Tabel 1).

Komoditi tambang baru yang dihasilkan Indonesia sejak tahun 1970-an yang terpenting ialah konsentrat tembaga, nikel kasar (*nickel matte*), feronikel dan konsentrat pasir besi.

Melihat lonjakan angka-angka produksi ini dapat dikatakan dekade 1990-an benar-benar merupakan awal kebangkitan

Tabel 1

PRODUKSI HASIL TAMBANG UTAMA* INDONESIA

Bahan Galian	Satuan	1940	1994	1995**
Batubara	ton	2.000.680	31.951.073	41.710.385
Timah	ton	43.890	31.100	44.218
Emas	kg	2.801	42.612	62.698
Perak	kg	46.641	107.026	263.694
Bauksit	ton	275.220	1.342.402	904.459
Biji Nikel	ton	55.540	2.311.510	2.513.394
Ni dalam Nimatte	ton	-	45.325	45.463
Ni dalam Feronikel	ton	-	5.745	10.735
Konsentr. Tembaga	ton	-	1.065.468	1.510.257
Konsentr. Pasir besi	ton	-	334.895	348.371

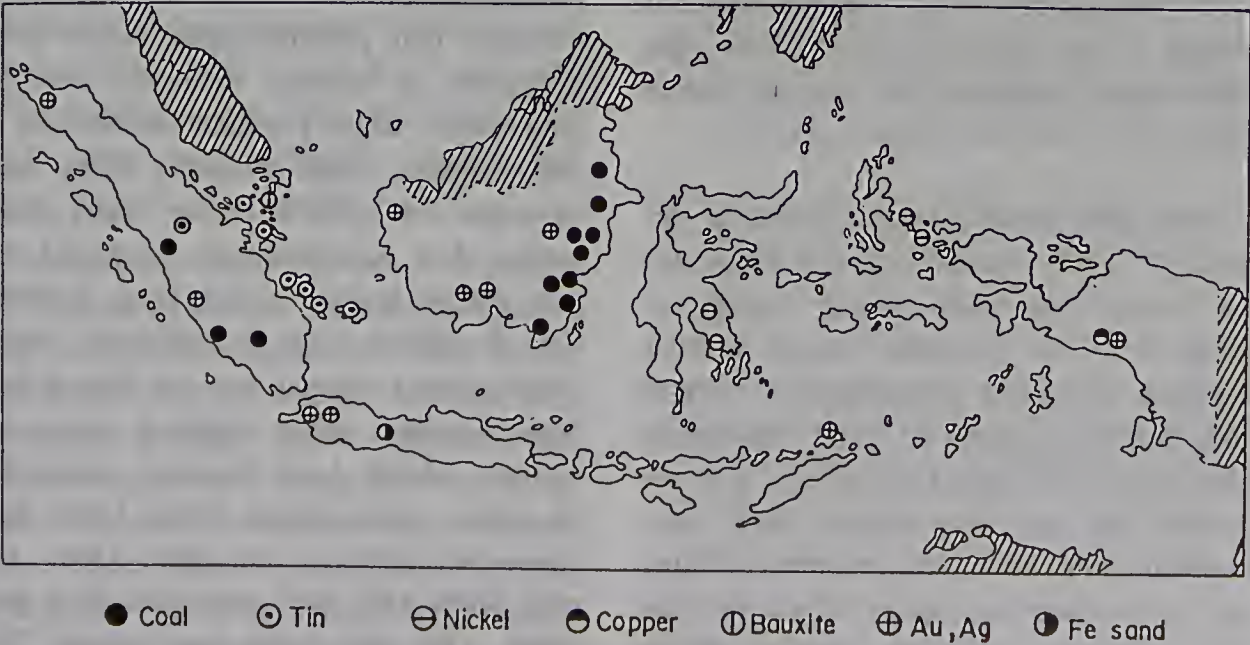
*Tidak termasuk bahan galian bukan logam

**Angka sementara

Sumber: Direktorat Jenderal Pertambangan Umum

Gambar 4

LOKASI TAMBANG-TAMBANG UTAMA DI INDONESIA



pertambangan Indonesia. Jika dahulu negeri ini hanya dikenal sebagai penghasil timah nomor 3 atau nomor 2 di dunia, kini peringkat Indonesia dalam pertambangan dunia sudah jauh lebih menonjol. Selain sebagai penghasil timah terkemuka, Indonesia sekarang tercatat sebagai pengeksport batubara uap nomor 3, penghasil nikel nomor 5 dan penghasil emas nomor 9 di dunia. Di samping itu, mulai tahun 1997 nanti, apabila program perluasan tambang Freeport Indonesia di Irian Jaya telah selesai, maka perusahaan ini akan menjadi penghasil tembaga nomor 2 terbesar di dunia.

Di antara semua perkembangan baru tersebut, yang paling dramatis adalah kebangkitan kembali industri pertambangan batubara. Industri yang sudah hampir ditutup sama sekali pada awal tahun 1970-an, telah demikian pesat perkembangannya sejak sepuluh tahun yang lalu. Produksi batubara Indonesia yang hanya sebesar 148.000 ton dalam tahun 1973, meningkat berlipat ganda menjadi hampir 32 juta ton dalam tahun 1994, dan diperkirakan mendekati 42 juta ton dalam tahun 1995 yang baru lalu.

Meskipun pertambangan Indonesia dewasa ini sudah masuk hitungan kelas dunia seperti diutarakan di atas, tetapi sebenarnya belum seberapa banyak jumlah tambang yang ada dibandingkan dengan luas daratan negeri ini yang berjumlah lebih dari 1.900.000 km persegi. Hal ini tampak jelas dari peta sebaran lokasi tambang-tambang utama di Indonesia (Gambar 4). Di Sulawesi, pulau seluas 180.216 km persegi yang diketahui besar potensi mineralnya, saat ini baru ada dua perusa-

haan tambang yang beroperasi. Lebih-lebih lagi di Irian Jaya, dengan luas daratan sebesar 416.129 km persegi, hanya terdapat satu perusahaan tambang, sedang potensi mineral wilayah ini sudah terbukti dari tambang Grasberg dan sekitarnya, dan juga dari banyaknya tambang-tambang besar di sebelah perbatasan PNG.

Menurut catatan resmi, di bidang penambangan bahan galian logam yang sudah berproduksi pada akhir 1995 hanya dua perusahaan tambang milik negara (Tambang Timah dan Aneka Tambang) dan 11 perusahaan asing atau patungan yang beroperasi berdasarkan kontrak karya pertambangan mengusahakan tembaga, nikel, timah, emas dan perak. Di bidang batubara, di samping satu perusahaan milik negara (Tambang Batubara Bukit Asam), dewasa ini yang sudah berproduksi tercatat ada enam perusahaan swasta nasional dan delapan perusahaan asing atau patungan yang beroperasi sebagai kontraktor. Di luar itu masih terdapat sejumlah perusahaan swasta nasional kecil, koperasi dan pertambangan rakyat yang berusaha di bidang batubara dan logam mulia, tetapi kegiatan mereka ini tidak menentu. Tidak termasuk dalam angka-angka ini sejumlah besar usaha penggalan dan penambangan berbagai bahan galian bukan logam yang tersebar luas di seluruh wilayah Indonesia. Harus diakui bahwa sampai saat ini bagian terbesar produksi bahan tambang utama Indonesia adalah hasil kegiatan perusahaan asing. Untuk tahun 1994, 100% dari konsentrat tembaga dan nikel kasar, kurang lebih 93% dari emas dan 89% dari perak, 25% dari timah dan hampir 70% dari seluruh produksi batubara, berasal

dari kegiatan perusahaan asing. Akan tetapi dalam sepuluh tahun terakhir ini sudah pula mulai tampak adanya minat para pemodal nasional untuk turut bergiat dalam usaha pertambangan, baik secara sendiri maupun dalam usaha patungan dengan pihak asing.

Kesimpulan

Setelah lama sekali mengalami perkembangan yang lamban, bahkan kemudian sempat tersendat akibat iklim usaha yang tidak mendukung, eksplorasi geologi dan perkembangan pertambangan Indonesia dalam 25 tahun terakhir ini mengalami peningkatan kegiatan yang menggembirakan. Melihat pertumbuhan yang begitu pesat, tahun 1990-an pantas dinyatakan sebagai dekade kebangkitan pertambangan Indonesia, meskipun tradisi pertambangan masih baru tumbuh dan belum berakar di masyarakat Indonesia.

Apabila sebelum pecah Perang Pasifik (1941) hasil unggulan pertambangan Hindia Belanda di pasaran internasional hanya terbatas pada timah, kini hasil unggulan pertambangan Indonesia mencakup selain timah juga tembaga, nikel, emas-perak, batubara dan bauksit.

Pengalaman Indonesia dalam 50 tahun usia kemerdekaan ini memberikan pelajaran yang sangat berharga, yaitu bahwa tingkat perkembangan dan kemajuan pertambangan di suatu negara, bukannya terutama ditentukan oleh potensi sumberdaya mineralnya betapa pun juga kayanya, tetapi lebih banyak bergantung pada kebijaksanaan pemerintah yang berkuasa dalam menciptakan iklim usaha yang diperlukan.

Demikianlah secara ringkas gambaran perkembangan kegiatan eksplorasi potensi mineral dan perkembangan pertambangan Indonesia hingga saat ini. Akan selalu menjadi harapan masyarakat kita agar Institut Teknologi Bandung dapat terus menghasilkan ahli-ahli geologi dan pertambangan yang tangguh yang akan mampu meneruskan perkembangan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Carlile, J.C. & A.H.G. Mitcheel, 1994, Magmatic Arcs and Associated Gold and Copper Mineralisation in Indonesia, *J. of Geochem. Explor.* 50.
- Hamilton W., 1979, Tectonics of the Indonesian Region. *US Geological Survey Prof. Paper 1078*, US Govt. Printing Office, Washington D.C.
- Katili, J.A., 1975, Geological Environment of Indonesian Mineral Deposits: A Plate Tectonic Approach, *CCOP Techn. Bull.* 8.
- Katili, J.A., 1993, Ringkasan Geologi dan Potensi Mineral Indonesia (A Summary on the Geology and Mineral Potentials of Indonesia), dalam *Introduction to Mining in Indonesia*, Indon. Mining Assoc. Publ. (in Indonesian).
- Sigit, S., 1989, *Indonesia, Mining Review and Mineral Development Policy*, Collection of Papers published between 1967-1988, Directorate General of Mines, Dept. of Mines and Energy, Jakarta.
- Sigit, S., 1992, Sejarah dan Kebijakan Pengembangan Pertambangan Indonesia (History and Mineral Development Policy in Indonesia) dalam *Introduction to Mining in Indonesia*, Indon. Mining Assoc. Publ. (in Indonesian).
- Sigit, S., 1995, *Mining Indonesia, 1945-1995*, paper presented at the 1995 Mining Indonesia Conference, Jakarta.

- Sillitoe, R.H., 1994, Indonesian Mineral Deposits, Introductory Comments, Comparisons and Speculations, *J. of Geochem. Explor.* 50.
- Smit Sibinga, G.L. 1933, The Malay Double (Triple) Orogen I,II and III, *Proc. Konink Akad. Wetensch. Proc.* V. 36, nos. 2, 2, 3.
- Ter Braake, A.L., 1994, *Mining in the Netherlands East Indies, Neth. and Neth. Indies Council of the Inst. of Pacific Relations*, Bull 4.
- Van Bemmelen, R.W., 1941, Delfstoffen van Nederlandsch Indie als Grondstoffen der Inheemsche Industrie (Minerals of the Dutch East Indies as Raw Materials for the Domestic Industry), *Tijdschr. Van Ned. Indie* 101, Jan. 1941 (in Dutch).
- Van Bemmelen, R.W., 1949, *The Geology of Indonesia II, Economic Geology*, Martinus Nijhoff, The Hague.
- Van der Ploeg, F.P.C.S., 1945, *Insulinde, Schatten van den Bodem (The East Indies, Treasures of the Earth)*, W. Van Hoeve, Deventer (in Dutch).
- Van Leeuwen, Th. M., 1991, *25 Years of Mineral Exploration in Indonesia*, paper presented at the 1991 Mining Indonesia Conference, Jakarta.
- Westerveld, J., 1949, Fasen van Gebergtevorming en Ertsprowincies in Nederlands Oost India (Phases of Mountain Building and Ore Provinces in the East Indies.), *De Ingenieur* (in Dutch).
- PERUNDANG-UNDANGAN
- Indische Mijnwet 1899, *Indisch Staatsblad* no. 214, dengan perubahan dan tambahan menurut *Staatsblad van Ned. Indie* no. 558, 1910 dan no. 4, 1919.
- Undang-undang RI no. 78 Tahun 1958 tentang Penanaman Modal Asing, Lembaran Negara RI no. 138.
- Undang-undang RI no. 10 Tahun 1959 tentang Pembatalan Hak-hak Pertambangan, Lembaran Negara RI, no. 24.
- Undang-undang RI no. 37 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan, Lembaran Negara RI no. 119.
- Peraturan Presiden RI no. 20 tahun 1963 tentang Pemberian Fasilitas bagi Proyek-proyek yang dibiayai dengan Kredit Luar Negeri atas dasar Production Sharing.
- Ketetapan MPRS no. XXIII/MPRS/1966, Tahun 1966.
- Undang-undang RI no. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Lembaran Negara no. 1.
- Undang-undang RI no. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, Lembaran Negara RI no. 22.

Dana Bersama untuk Komoditi*

Budi Hartantyo

Pendahuluan

COMMON Fund for Commodities (CFC) adalah suatu lembaga keuangan yang terlahir dari Konferensi PBB di bawah *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD). CFC merupakan hasil konkret utama, kalau bukan satu-satunya, dari dialog Utara-Selatan. Lembaga ini didirikan untuk melaksanakan sasaran-sasaran yang telah disepakati dalam Resolusi 93 (IV) UNCTAD mengenai Program Terpadu Komoditi (*Integrated Programme for Commodities* atau IPC) sebagaimana diterima pada Sidang ke-IV UNCTAD di Nairobi tahun 1976.

Untuk mencapai sasaran-sasaran itu, CFC ditugaskan untuk melaksanakan 3 fungsi, yakni: (1) untuk membantu, lewat Locket I, dalam pembiayaan *buffer-stocking* ber-

bagai komoditi dalam rangka Persetujuan-Persetujuan Komoditi Internasional; (2) untuk membiayai, dengan menggunakan sumber-sumber Locket II, tindakan-tindakan di bidang pengembangan komoditi; dan (3) untuk memacu koordinasi dan konsultasi dalam usaha-usaha di bidang komoditi, selain *stocking*, dengan tujuan memberikan fokus komoditi.

"Bagaimana CFC sekarang?" "Apa masa depan CFC?" *What is the future of CFC?* "Apakah ada masa depan bagi CFC dan bagi komoditi?" *Is there a future for CFC and for Commodities?*

Sebelum kita menjamah lebih lanjut pertanyaan ini, kiranya ada baiknya bila kita sejenak menengok apa CFC itu dan apa yang dimaksud di sini dengan komoditi. Saat ini kita berada di pertengahan tahun 1996. Bagi orang-orang yang agak muda mungkin CFC tidak begitu dikenal. Namun bagi yang lebih tua, kiranya masih ingat betapa di tahun-tahun tujuh puluh-

* Makalah disampaikan pada seminar "Bagaimana CFC Sekarang?", CSIS, Jakarta, 8 Agustus 1996.

an CFC merupakan topik sentral dalam dialog Utara-Selatan dalam usaha menegakkan suatu Tatanan Ekonomi Internasional Baru atau *A New International Economic Order*.

Waktu itu merupakan masa yang sangat *exciting* dan *elating* bagi bangsa-bangsa Dunia Ketiga. Itu adalah periode mulai dari krisis minyak, didirikannya OPEC, sampai sekitar pertengahan tahun 1980. Saat itu untuk pertama kalinya dalam sejarah, dan mungkin untuk terakhir kalinya, negara-negara berkembang duduk di meja perundingan bersama dengan negara-negara maju dalam kedudukan sederajat, *as equals*. Untuk pertama kalinya dalam sejarah bangsa-bangsa yang baru saja terlepas dari belenggu penjajahan dapat merasakan "kehadirannya" di panggung percaturan ekonomi dunia dengan penuh rasa diri, hal mana sejak itu hingga kini belum terulang lagi.

Dalam perjuangan menegakkan suatu Tatanan Ekonomi Internasional Baru yang adil dan layak bagi negara-negara berkembang ini, Indonesia senantiasa berada di garis depan. Ini juga merupakan kebangkitan kembali Indonesia dari sikap *low profile* yang waktu itu sering dianut sebagai akibat trauma yang dialami dengan pengunduran diri dari kegiatan-kegiatan PBB dan dampak tragedi G.30.S.

Mengenai peranan Indonesia ini, Sir Gamani Corea, mantan Sekretaris Jendral UNCTAD, dalam bukunya *"Taming Commodity Markets"* menulis:

"The Group of 77 was fortunate in the choice of its principal spokesman on The Common Fund. One of the prominent figures of the Third World who put his prestige and authority behind the Integrated

Programme for Commodities and the Common Fund was Widjojo Nitisastro, the Indonesian Minister of State for Economic, Financial and Industrial Affairs... with his encouragement, no doubt, the Indonesian government appointed in 1975 a career diplomat of experience and ability, Ali Alatas, as its Permanent Representative to the United Nations in Geneva. Alatas was eloquent and painstaking, and quickly commanded the respect and confidence of all groups. The fact that he represented Indonesia, an important Asian country, a Member of ASEAN, and a major commodity producer gave particular credibility to his role since it reflected the commitment of a major commodity producer to the Integrate Programme?"

Dengan komoditi dalam konteks CFC ini dimaksudkan komoditi primer seperti coklat, gula, kacang tanah, kapas, karet, kopi, minyak sawit, teh sampai pisang, ikan dan daging serta juga mineral seperti timah, tembaga, biji besi, dan sebagainya.

Sejarah Terbentuknya CFC

Untuk dapat mengerti dengan baik tentang CFC seperti apa adanya sekarang ini dan melihat bagaimana kiranya masa depannya, maka kita perlu mengetahui sedikit tentang sejarah mengapa sampai didirikannya CFC.

Gagasan untuk mengatur tata niaga internasional di sektor komoditi dapat ditelusuri sampai pada pakar ekonomi Inggris terkenal John Maynard Keynes semasa Perang Dunia II. Keynes dalam memoranda yang disampaikan kepada Pemerintah Inggris, mengantisipasi berakhirnya perang, mengemukakan perlu adanya pengaturan-pengaturan mengenai kerja sama internasional di bidang-bidang perdagangan, moneter dan komoditi.

Ide Keynes tentang perdagangan internasional terwujud dalam *Havana Charter*, yang kemudian menjelma menjadi *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) dan kini menjadi *World Trade Organization* (WTO).

Ide-ide Keynes mengenai kerja sama moneter internasional banyak yang kemudian termuat dalam Pasal-Pasal Persetujuan Dana Moneter Internasional, atau IMF, dan selanjutnya dalam Bank Dunia.

Ide-ide Keynes tentang komoditi kurang mendapat sambutan dari negara-negara Barat, yang pada waktu itu mempunyai kekuasaan mutlak menentukan tata hubungan internasional, sehingga tidak ada lembaga internasional yang didirikan khusus untuk mengatur kerja sama internasional di bidang ini.

Dengan berakhirnya Perang Dunia II dan wilayah-wilayah jajahan negara-negara Barat menjadi negara-negara merdeka dan berdaulat, maka sektor-sektor komoditi mempunyai arti penting bagi negara-negara berkembang yang sebagian besar baru merdeka. Pada masa kolonial, tanah luas serta subur dan iklim yang menguntungkan serta upah buruh yang sangat rendah dimanfaatkan oleh negara-negara metropolitan untuk membuka perkebunan-perkebunan yang menghasilkan berbagai macam komoditi. Komoditi ini kemudian diekspor dan diproses di negara metropolitan untuk selanjutnya sebagian diekspor kembali ke daerah jajahan. Proses yang sama terus berjalan, meskipun bekas jajahan itu sudah menjadi negara-negara merdeka.

Ekonomi hampir semua negara bekas jajahan, terutama di Afrika, sangat ter-

gantung pada produksi komoditi, kadang-kadang hanya pada satu (monokultur) atau dua macam komoditi. Boleh dikatakan satu-satunya sumber pembiayaan untuk pembangunan ekonomi dan nasional, kecuali yang diperoleh dari bantuan luar negeri, dihasilkan dari ekspor komoditi. Padahal, harga-harga komoditi di pasaran dunia terus merosot dibanding harga-harga manufaktur. Dengan lain kata, *terms of trade* mereka terus merosot.

Kebanyakan eksportir komoditi adalah negara berkembang, sedangkan kebanyakan importir adalah negara maju. Hal ini memberikan dimensi baru pada masalah komoditi, yaitu menjadi faktor penting dalam hubungan antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju. Dengan lain kata, masalah komoditi menjadi masalah Utara-Selatan.

Masalah komoditi bukan lagi hanya dilihat sebagai masalah ketidakstabilan harga dan merosotnya *terms of trade*, melainkan juga dari sudut dinamika proses pembangunan jangka panjang yang sangat merugikan negara berkembang sebagai produsen komoditi *vis-a-vis* negara maju sebagai importir.

Dalam konteks ini, Raul Prebisk, mantan Sekretaris Jenderal UNCTAD, pada Sidang ke-I UNCTAD dalam tahun 1964, menyerukan agar diambil langkah-langkah internasional yang ditujukan bukan hanya untuk stabilisasi harga-harga komoditi, melainkan juga untuk mengurangi proteksionisme terhadap impor komoditi di pasaran negara-negara maju, memberikan kompensasi kepada negara-negara berkembang untuk kemerosotan berjangka

panjang dari perdagangan luar negerinya, dan bagi negara-negara maju untuk mentransfer sumber-sumber dana guna menjembatani jurang yang makin melebar antara penerimaan ekspor dan kebutuhan impor negara-negara berkembang. Dengan demikian, masalah komoditi harus dijadikan aspek yang paling penting dari strategi pembangunan internasional.

Pada UNCTAD I ini menjadi jelas bahwa masalah komoditi keluar sebagai aspek sentral bagi hubungan antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju. Tanggapan negara-negara maju terhadap jalannya sidang ini sama sekali tidak positif. Mereka tidak setuju dengan konsep *trade-gap* dan tidak bersedia memberikan *supplementary financing* untuk menanggulangi kemerosotan perdagangan jangka panjang negara-negara berkembang. Mereka juga tidak bersedia mengambil langkah-langkah konkret untuk stabilisasi harga-harga.

Pada UNCTAD II (1968) Sekretariat mengusulkan suatu kebijaksanaan komoditi terpadu yang akan dituangkan dalam suatu *General Agreement on Commodity Arrangements*. Dipakai kata-kata "terpadu", karena kebijaksanaan ini akan menangani masalah-masalah komoditi secara terpadu dan tidak secara *case by case* sebagaimana yang dilakukan hingga saat itu. Mengenai usaha untuk stabilisasi harga, Sekretariat mengusulkan dibentuknya suatu dana sentral untuk membiayai beberapa *buffer-stocks*. Ini merupakan asal mula bibit yang kemudian akan bersemi menjadi konsep CFC UNCTAD.

Pada UNCTAD III (1972) tidak banyak keputusan konkret yang diambil mengenai

masalah komoditi dan usul-usul Sekretariat UNCTAD karena keengganan negara-negara maju.

Kemudian pada tahun 1973 terjadi "krisis minyak" dan didirikan OPEC. Kejadian ini mengakibatkan goncangan keras di negara-negara industri dan mengubah secara drastis imbalan kekuatan relatif antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju.

Hal itu terlihat jelas sekali pada Sidang Khusus ke-VI dari Majelis Umum PBB bulan April 1974, yang diselenggarakan dalam suasana yang sama sekali berbeda dengan sidang-sidang sebelumnya. Suatu kelompok baru terdiri atas negara-negara berkembang yang memiliki *leverage* ekonomi dan keuangan yang besar sekali, telah muncul dan menggoyahkan kedudukan negara-negara maju di meja perundingan internasional. Negara-negara industri yang selama ini dapat mengambil keputusan-keputusan sendiri tanpa menghiraukan kepentingan negara-negara berkembang, kini tidak dapat lagi bertindak semaunya dan harus memperhitungkan pula keinginan-keinginan negara-negara berkembang. Sidang Khusus Ke-VI ini ditutup dengan diterimanya *Declaration and Programme of Action on The Establishment of a New International Economic Order*, suatu kemenangan besar bagi negara-negara berkembang.

Pada tahun-tahun berikutnya dan dengan merosotnya pengaruh OPEC, ditambah dengan faktor-faktor lain yang melemahkan posisi negara-negara berkembang, beberapa negara industri besar menunjukkan sikap tidak senangnya terhadap NIEO, diikuti oleh negara-negara industri lainnya.

Pada bulan Agustus 1974 *Trade Development Board* UNCTAD mengadakan sidang di mana Sekretariat UNCTAD menyampaikan suatu *outline of an overall integrated programme*, yang merupakan titik permulaan dari apa yang kemudian akan menjelma sebagai *integrated Programme for Commodities* atau IPC.

Yang merupakan inti dari unsur-unsur IPC adalah: (1) pembentukan *buffer-stocks* untuk berbagai macam komoditi; dan (2) pembentukan suatu dana pembiayaan bersama yang menyediakan sumber-sumber keuangan yang diperlukan guna membiayai *stocking*. Sekretariat UNCTAD memperkirakan bahwa untuk keperluan itu diperlukan dana sebesar US\$ 6 milyar.

Yang sangat mencemaskan bagi negara-negara maju ialah bayangan akan terbentuknya suatu lembaga tunggal yang dibekali kekuasaan dan sumber-sumber keuangan untuk mengadakan intervensi dalam pasaran-pasaran komoditi. Dan lebih mencemaskan lagi kalau kontrol lembaga ini tidak di tangan mereka serta keuangan lembaga ini tidak tergantung pada mereka pula. Bersama-sama dengan OPEC yang menguasai bidang perminyakan dunia, maka lembaga ini akan menguasai perdagangan dunia di bidang komoditi-komoditi lainnya. Hal ini merupakan momok yang sangat menakutkan bagi negara-negara maju. Di lain pihak, negara-negara berkembang merasakan bahwa untuk pertama kalinya dalam sejarah, mereka mempunyai kekuatan sejajar dengan negara-negara maju. Tidak heran bahwa sidang-sidang perundingan mengenai komoditi, sejak tahun 1974 hingga tercapainya kesepakatan mengenai persetujuan tentang pembentukan

CFC pada tahun 1980, berjalan dalam suasana yang menegangkan dan *exciting*. Delegasi Republik Indonesia dengan Bapak Widjojo, Bapak Ali Alatas dan banyak lain lagi, serta delegasi-delegasi negara-negara lain bekerja keras pagi, siang, malam tanpa capai, dan kadang-kadang tanpa tidur; berunding, berkonsultasi, berdiplomasi, memikirkan strategi merumuskan, adu kepintaran. Mereka tidak mengenal lelah karena suasana perundingan membuat mereka *high* sebagaimana *extasy* dan *house music* membuat orang-orang sekarang *high* di diskotek.

Puncak ketegangan adalah pada UNCTAD IV di Nairobi dalam bulan Mei 1976. Masalah CFC seolah-olah merupakan masalah "hidup atau mati", negara-negara maju tetap menentang pembentukan CFC dan negara-negara berkembang tidak mau mengalah serta terus menuntut kesepakatan dari negara-negara maju mengenai pembentukan CFC sebagai prasyarat untuk melanjutkan perundingan mengenai IPC.

Akhirnya diterima, tanpa pemungutan suara, Resolusi 93 (IV) UNCTAD mengenai IPC. UNCTAD IV juga mengambil keputusan untuk penyelenggaraan perundingan mengenai pembentukan CFC. Keputusan-keputusan UNCTAD IV ini meninggalkan bekas psikologis yang mendalam pada negara-negara maju (dengan beberapa pengecualian dari apa yang dinamakan *like minded nations*, antara lain negara-negara Skandinavia dan Belanda). Mereka merasakan bahwa keputusan-keputusan itu dipaksakan ke dalam tenggorokan mereka, dan hal ini akan membawa dampak di kemudian hari dalam sikap mereka terhadap CFC dan IPC pada umumnya.

Pertemuan persiapan untuk membicarakan pembentukan CFC diadakan pada tanggal 29 Nopember sampai dengan 4 Desember 1976. Perundingan-perundingan selanjutnya berjalan sangat alot dan lama. Bapak Ali Alatas, pada waktu itu Wakil Tetap RI pada PBB di Jenewa, oleh negara-negara berkembang (Kelompok 77) ditunjuk menjadi juru bicara Kelompok 77. Tugas mana oleh Bapak Ali Alatas dilaksanakan dengan cemerlang.

Akhirnya, pada tanggal 27 Juni 1980, empat tahun setelah diputuskan pada UNCTAD IV di Nairobi untuk pembentukannya, pasal-pasal persetujuan mengenai Pembentukan CFC diterima dalam Sidang ke-IV *UN Negotiating Conference* di Jenewa dan *Final Act*-nya ditandatangani oleh 92 negara.

Hasil dari *Negotiating Conference* ini merupakan *anti climax*. CFC yang disetujui pada tahun 1980 itu bukanlah CFC yang diidam-idamkan Kelompok 77 pada tahun 1976. Kalau dahulu dibayangkan CFC dengan modal sekitar US\$ 6 milyar, CFC yang dihasilkan di Jenewa akan bermodal hanya US\$ 400 juta dalam Locket I, dari jumlah mana hanya US\$ 150 juta dalam *case* (jumlah tersebut berdasarkan perhitungan apabila 150 negara menjadi anggota CFC). Dalam kenyataan hanya 103 negara menjadi anggota CFC, dan USA yang diharapkan memberi kontribusi terbesar tidak masuk menjadi anggota. Dengan demikian yang diterima CFC dalam *cash* untuk Locket I hanya sekitar US\$ 80 juta. Ini sungguh menyedihkan, yang mencetuskan kata-kata menggambarkan perundingan mengenai CFC itu seperti: *It started with the moar of a lion and ended with the squeak of a mouse*.

Apa yang menyebabkan hal sedemikian itu? Setelah *shock* pertama ternyata posisi OPEC tidak sekuat seperti diperkirakan semula. Perlahan-lahan negara-negara industri dapat mengatasi kesulitan yang disebabkan oleh *oil shock* itu. Apa yang diramalkan oleh orang-orang pintar dari *Club of Rome* yang mengeluarkan laporan *Limits to Growth* di mana dikatakan bahwa dalam waktu dekat dunia akan kekurangan sumber-sumber daya alam dikarenakan permintaan akan terus meningkat dengan bertambahnya jumlah penduduk, sedangkan daya alam mempunyai keterbatasan persediaan. Menjelang akhir dekade tujuh puluhan makin jelas terlihat, bahwa suplai komoditi bukan makin menipis dan tidak cukup untuk memenuhi permintaan, melainkan makin ada surplus dalam suplai komoditi di pasaran dunia. Dengan demikian, negara-negara industri tidak lagi khawatir mengenai terganggunya *supply security* mereka, dan posisi mereka dalam perundingan makin mengeras, serta tidak bersedia memberikan konsesi-konsesi lebih daripada yang minimal.

Periode Interim (Juni 1980 - September 1989)

Persetujuan mengenai pembentukan CFC akan mulai berlaku, bila sesedikitnya 90 negara yang mewakili dua pertiga dari modal CFC meratifikasi persetujuan. Pada tanggal 31 Maret 1982, waktu yang ditetapkan untuk mengevaluasi jumlah ratifikasi, hanya 26 negara yang telah meratifikasi, mewakili 23,2% dari modal yang ditetapkan. Sebagai catatan, dapat disebut bahwa Indonesia adalah negara pertama yang menandatangani persetujuan dan

juga nomor satu yang meratifikasi. Batas waktu untuk ratifikasi diundur sampai tanggal 30 September 1983, akan tetapi pada tanggal tersebut jumlah minimal ratifikasi masih belum juga tercapai. Kini kesempatan ratifikasi masih dibuka tanpa batas waktu. Baru pada tanggal 11 Juli 1988, persyaratan untuk berlakunya persetujuan tercapai setelah 102 negara yang mewakili lebih dari dua pertiga persen modal, meratifikasikan persetujuan.

Pada tanggal 19 Juni 1989 dalam pertemuan PBB di New York, CFC dinyatakan berdiri dengan sah sejak tanggal tersebut.

Sidang tahunan pertama Dewan Gubernur CFC diadakan pada tanggal 10-21 Juli 1989 di Jenewa. Pada sidang tersebut Amsterdam dipilih sebagai tempat kedudukan kantor CFC. Dan calon Indonesia yakni penulis sendiri, setelah tiga putaran pemungutan suara yang seru dan menegangkan bagi semua peserta, terpilih sebagai *Managing Director* pertama CFC. Calon-calon lain ialah para Duta Besar dari Bangladesh, Ghana, India, Mesir, Duta dari Denmark dan seorang dari Nigeria yang saat itu menjabat sebagai Direktur ILO di Afrika. Pada tanggal 15 September 1989 kantor CFC di Amsterdam dibuka resmi.

Enam Tahun Pertama CFC (September 1989 - Januari 1996)

Sebagai *Managing Director* CFC yang pertama, saya mulai sama sekali dari nol. Pada tanggal 15 September 1989 saya mulai buka kantor dengan satu kamar, satu meja

dan empat kursi serta satu mesin ketik pinjaman dari KBRI dan satu lagi sumbangan dari *Indonesian Overseas Bank* (Indover). Hari pertama dimulai dengan dua orang staf.

Perlahan-lahan kami membangun kantor dengan segala fasilitasnya yang moderen dan staf terdiri dari berbagai kebangsaan. Dua tahun pertama kegiatan dipusatkan untuk membangun prasarana fisik maupun instrumen-instrumen prosedural dan operasional, antara lain peraturan-peraturan mengenai staf dan personalia, mengenai keuangan, prosedur-prosedur mengenai sidang-sidang Dewan Gubernur, Dewan Direktur Eksekutif, Komite Konsultatif, peraturan-peraturan operasional mengenai Loker II, *Headquarters Agreement* dengan pemerintah Belanda sebagai negara tuan rumah, dan lain-lain. Untuk mencapai kesepakatan mengenai hal-hal itu tidak mudah, karena semua keputusan penting sedapatnya harus diambil secara konsensus. Kalau ada satu atau dua orang saja yang menentang, seringkali karena instruksi yang dibawa dari rumah hingga sukar diubah, maka sidang bisa bertele-tele.

Struktur organisasi CFC adalah sebagai berikut: Sebagai badan tertinggi ada Dewan Gubernur (*Governing Council*). Sebagaimana lembaga-lembaga keuangan internasional lainnya, seperti Bank Dunia, wakil negara anggota pada CFC disebut gubernur. Di bawah *Governing Council* terdapat *Executive Board of Directors* terdiri atas 28 Executive Directors, yang dipilih oleh negara-negara anggota dalam Sidang Dewan Gubernur, untuk masa dua tahun. Dewan Gubernur bersidang setahun

sekali. Executive Board bersidang tiga kali setahun. *Managing Director* merupakan CEO dari CFC serta *Chairman of the Board of Directors*. Selanjutnya ada *Consultative Committee*, yang merupakan suatu badan penasihat, terdiri atas 11 anggota yang sebagai pakar-pakar mengenai berbagai aspek pengembangan komoditi diangkat dalam kapasitas pribadi, jadi tidak mewakili negara anggota. Komite ini mengadakan pertemuan tiga kali setahun dengan tugas utama untuk membahas usulan-usulan proyek dan memberikan rekomendasi mengenai usulan-usulan tersebut.

Kegiatan-kegiatan operasional CFC dalam melaksanakan mandatnya ialah: (1) lewat Locket I (*First Window* atau *First Account*) membantu dalam pembiayaan *bufferstocks* internasional atau *bufferstocks* nasional yang dikoordinir secara internasional, semua dalam rangka *International Commodity Agreements* (ICAs); (2) lewat Locket II (*Second Window* atau *Second Account*) membiayai tindakan-tindakan di bidang komoditi, selain *stocking*; dan (3) memacu koordinasi dan konsultasi mengenai tindakan-tindakan di bidang komoditi, selain *stocking*, dengan maksud tujuan memberikan fokus komoditi.

Sekarang mari kita lihat sejenak keadaan ekonomi dunia di tahun 1989 dan awal tahun sembilan puluhan yang sudah jauh berbeda dari keadaan tahun tujuh puluhan ataupun tahun 1980, yakni tahun Persetujuan CFC diterima dalam *UN Conference* di Jenewa.

Pertengahan ke-2 tahun delapan puluhan sampai awal sembilan puluhan ditandai dengan berbagai fenomena. Negara-negara Barat dilanda oleh resesi ekonomi de-

ngan jumlah pengangguran yang terus meningkat. Perang Dingin mereda dan dengan terpecah-pecahnya USSR Perang Dingin berakhir. Dengan resesi di negara-negara Barat, dan berakhirnya Perang Dingin, negara-negara Barat tidak lagi merasa perlu mencari dukungan politik dari negara-negara Dunia Ketiga. Lagi pula dengan melihat bahwa sebagian besar bantuan mereka kepada negara-negara ini tidak membuahkan hasil sebagaimana diharapkan, maka negara-negara Barat dilanda *donor fatigue*.

Sementara itu, kekurangan dalam suplai komoditi yang tadinya dikhawatirkan akan terjadi, dan dengan kekurangan itu akan timbul kartel-kartel produsen komoditi-komoditi strategis seperti OPEC, tidak menjadi kenyataan. Kebalikannya yang terjadi, yakni adanya *over supply* yang besar dan berjangka panjang. Adanya *over supply* yang besar itu dikarenakan beberapa hal. Pertama-tama produksi dunia yang meningkat dengan penggunaan teknologi baru, adanya pendatang baru (*new entrants*), negara-negara yang terbelit hutang luar negeri berusaha menservis hutang-hutangnya dengan memproduksi sebanyak mungkin. Dengan produksi yang terus meningkat, maka *over supply* menjadi makin besar dan harga-harga makin menurun, hingga pada akhir tahun delapan puluhan dan awal sembilan puluhan harga-harga beberapa komoditi di pasaran dunia, dalam nilai riil, mencapai titik terendah dalam sejarah. *Over supply* karena peningkatan produksi ini diperberat lagi dengan adanya teknologi-teknologi yang lebih efisien dalam penggunaan bahan mentah untuk produksi barang jadi, hingga penggunaan

bahan mentah untuk memproduksi unit barang jadi makin berkurang.

Secara ideologis negara-negara maju makin mengarah ke ekonomi pasar terbuka dan bebas dan menentang campur tangan pemerintah dalam pasaran (walaupun mereka sendiri secara selektif melakukannya).

Dalam keadaan begini, mereka bukan hanya tidak antusias mendukung CFC, bahkan sama sekali menolak pelaksanaan Peretujuan CFC mengenai Locket I, yaitu *bufferstocking*, karena *bufferstocking* dianggap suatu tindakan intervensi di pasaran. Lagi pula mereka beranggapan bahwa dalam keadaan *over supply* yang besar itu, adanya *bufferstock* akan merupakan *overhang* (memperumit keadaan) yang akan makin menekan turun harga-harga di pasar bebas.

Sebaliknya, negara-negara berkembang berpendapat esensi dari CFC adalah Locket I, yang diharapkan akan membuat stabil harga-harga pada tingkat yang memberi untung (*renumerative*) kepada mereka dan menjamin penghasilan devisa yang diperlukan untuk membiayai program pembangunan nasional.

Hasilnya ialah *deadlock* dan Locket I hingga kini belum dapat dilaksanakan. Sejak dua tahun yang lalu, kami telah mencari jalan keluar dengan mengaktifkan Locket I melalui usaha-usaha lain di luar *bufferstock*, dengan dalil bahwa *bufferstocking* itu hanya merupakan *a means to achieve an end*. End-nya itu bukan *to stabilize prices* karena itu pun masih merupakan upaya untuk mencapai maksud tujuan terakhir, yakni yang menurut IPC *to improve and sustain the real income of*

individual developing countries through increased export earnings, especially from commodities. Kami telah menyampaikan usul-usul yang diharapkan dapat diterima pada Sidang Tahunan Dewan Gubernur bulan Desember tahun ini.

Dengan tidak dapat berjalannya Locket I, maka segala usaha kini dikonsentrasikan untuk mensukseskan Locket II. Hingga kami meninggalkan CFC Locket II sudah menyetujui 37 proyek pengembangan komoditi dengan nilai total US\$ 81.278.088 yang meliputi 17 macam komoditi, di antaranya coklat, gula, jeruk, jute, kapas, karet, kacang tanah, kayu, minyak kelapa, minyak sawit, pisang, teh, daging dan ikan. CFC rata-rata membiayai sekitar 40% dari biaya proyek dan selebihnya harus ditutup lewat *counter-part funds* (dari negara-negara yang langsung tersangkut dalam proyek) dan *co-financing* (dari pihak ketiga).

Proyek-proyek yang dibiayai CFC harus berfokus komoditi, yang dibantu adalah pengembangan komoditinya dan bukan membantu negara tertentu. Dengan lain kata, proyek itu harus bermanfaat bagi negara-negara (berkembang) yang berkepentingan dengan komoditi itu pada umumnya dan bukan hanya untuk satu negara tertentu. CFC adalah satu-satunya lembaga internasional yang kegiatannya semata-mata ditujukan ke bidang komoditi dengan fokus pada komoditinya sendiri.

Proyek-proyek itu harus berupa proyek-proyek pengembangan komoditi yang ditujukan untuk memperbaiki kondisi strukturalnya di pasaran dan untuk memperbaiki daya saing jangka panjang serta prospek dari komoditi-komoditi tertentu. Proyek-proyek itu antara lain dapat berupa proyek

Riset dan Pengembangan (R & D), peningkatan produktivitas, perbaikan kualitas, pe-masaran, diversifikasi vertikal, koleksi dan preservasi dari genus dan *germplasm* (sifat keturunan) dari komoditi-komoditi tertentu, dan sebagainya.

Pembiayaan proyek-proyek oleh CFC umumnya diberikan secara hibah (*grand*), atau dapat juga campuran antara hibah dan pinjaman bersyarat lunak. Misalnya ada proyek gula di Cuba, yang biaya R & D dan penyebaran hasil-hasil di dalam negeri maupun kepada negara-negara anggota CFC lain yang berminat dibayar penuh oleh CFC, namun biaya untuk mesin, mesin dan peralatan yang mahal serta prasarana diberikan kepada Cuba berupa pinjaman berjangka 10 tahun dengan tahun *grace period* dan bunga 3,5% serta *commitment fee* 0%.

CFC berbangga bahwa Locket keduanya berjalan sukses dengan sudah 37 proyek (sampai akhir tahun 1995) yang dibiayai dengan nilai lebih kurang US\$ 81 juta. Karena proyek-proyek itu berfokus pada komoditinya, maka apabila misalnya dari setiap proyek lima negara dapat mengambil manfaat, dampaknya kira-kira sama dengan proyek-proyek yang senilai lebih kurang US\$ 400 juta. Ini adalah hasil yang besar bila dilihat dari sudut modal CFC yang relatif kecil.

Di samping itu, di antara proyek-proyek ada beberapa yang dapat disebut sebagai *first* dalam sifatnya yang unik. Di antaranya proyek gula yang telah disebut dahulu. Ini mungkin proyek di Cuba yang pertama yang dibiayai oleh organisasi internasional yang bersifat global dan dimungkin-

kan karena USA bukan anggota CFC. Yang lain adalah proyek kapas di mana Israel, yang bukan anggota CFC, diikutsertakan dalam suatu proyek kapas di mana Mesir dan negara-negara Arab lainnya juga mempunyai kepentingan. Masih banyak lagi proyek-proyek yang sifatnya unik dan belum pernah dilaksanakan sebelumnya oleh lembaga internasional lain, yang kiranya dapat dilihat dari contoh-contoh proyek di bawah ini.

Beberapa Contoh Proyek

Proyek Gula di Cuba

Cuba menghasilkan etanol dari industri gula yang digunakan sebagai bahan bakar untuk menjalankan mesin-mesin dan mobil, sebagai ganti bensin. Karena kurang devisa untuk membeli peralatan yang canggih, maka dalam proses menghasilkan etanol itu tersisa banyak limbah. Dengan demikian tentunya produksinya tidak efisien. Di samping itu limbah ini dibuang begitu saja bertahun-tahun sehingga menimbulkan masalah bagi lingkungan hidup. Proyek CFC dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi produksi hingga dapat dihasilkan lebih banyak alkohol dan ragi (*yeast*) serta mengurangi limbah. Raginya dapat dipakai sebagai campuran makanan ternak dan limbahnya yang tersisa diolah kembali untuk dipakai sebagai pupuk ladang-ladang tebu. Dengan demikian menghilangkan masalah limbah sekaligus meningkatkan produktivitas, sehingga menekan biaya produksi. Kalau proyek ini berhasil maka hasil-hasilnya akan diberi-

kan kepada negara-negara berkembang yang berminat, yang tidak menghasilkan minyak bumi, di mana tanah serta iklimnya cocok untuk ditanami tebu, secara cuma-cuma atau *at cost*. Dengan demikian mereka tidak perlu mengeluarkan devisa yang berharga untuk mengimpor minyak.

Proyek Karet

Ada dua proyek karet. Yang satu ialah untuk menemukan kemasan yang lebih cocok buat ekspor karet. Sekarang yang dipakai ialah kemasan kayu, yang berarti negara eksportir harus menebang pohon-pohon semata-mata untuk membuat kemasan yang nanti di negara importirnya harus dimusnahkan dengan biaya besar (lebih kurang DM 35 per ton karet yang diimpor) untuk mencegah masuknya serangga lewat kayu kemasan tersebut serta mencegah polusi udara bila hanya dengan pembakaran biasa. Dalam usaha membasmi serangga yang terbawa kemasan itu, maka sebelumnya kayu itu dicelupkan dalam cairan kimia beracun. Proyek begini menguntungkan bagi kedua belah pihak: negara eksportir maupun importir.

Proyek karet lainnya adalah menemukan campuran yang sebaiknya antara karet alam dan karet sintetis yang dapat dipergunakan untuk membuat ban mobil (dan barang-barang lainnya) yang lebih kuat dan awet. Hasilnya sudah dipakai oleh pabrik Avon di Inggris, pembuat ban untuk pesawat terbang, mobil balap dan mobil Rolls Royce. Bagi negara produsen karet, untungnya ialah persentasi karet alam yang dipakai dalam campuran itu meningkat.

Proyek Pisang

Pisang varietas Coverdish (antara lain pisang merk Chicita) diserang semacam penyakit yang dinamakan Sigatoka hitam (*black sigatoka*) karena pohon yang terserang daunnya berubah menjadi berwarna hitam dan pohonnya kemudian mati. Kini untuk mengontrol penyakit itu dipergunakan pestisida. Namun lambat-laun penyakit itu makin mengembangkan ketahanan terhadap pestisida sehingga pemakaiannya harus terus ditambah, yang berarti biaya terus meningkat sampai tidak ter pikul oleh petani kecil. Di samping itu buruh yang bekerja di kebun-kebun pisang itu ikut keracunan dan racun itu juga masuk ke dalam tanah dan air. Akibatnya, ikan di sungai dan udang di tambak ikut mati keracunan, serta mengganggu penduduk yang tinggal di sepanjang sungai yang memakai air itu untuk minum dan masak. Proyek CFC berusaha mengkoordinasi usaha-usaha dan riset yang sudah dijalankan di negara-negara seluruh dunia untuk menanggulangi penyakit ini agar dapat mencapai hasil lebih cepat dan lebih efektif. Kini sedang diadakan usaha melawan penyakit itu secara bio-teknologi agar pohon-pohon pisang itu mempunyai *bio-resistency* terhadap penyakit itu.

Proyek Penanggulangan Kebakaran Hutan

Satu proyek yang khusus untuk Indonesia ialah proyek untuk menanggulangi kebakaran hutan di Kalimantan (*Integrated Forest Fire Management in Indonesia National Guidelines on Protection of Tropical Forests against Fire*).

Proyek ini berjangka 3 tahun dengan biaya US\$ 930.721, yang dibiayai secara hibah US\$ 338.309 oleh CFC, US\$ 493.312 sebagai bantuan dari Pemerintah Jepang dan US\$ 100.100 sebagai *counter-part fund* dari Pemerintah Republik Indonesia. Pelaksana proyek ialah Direktorat Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam dari Departemen Perhutanan.

Demikian beberapa contoh, dan tiap proyek ialah unik dan interesting.

Dengan suksesnya Locket II ini, kritik-kritik dari negara-negara maju terhadap CFC tidak berhenti. Tadinya mereka menunggu *First Account* tidak berjalan. Kalau *Second Account* tidak berjalan juga, maka mereka mempunyai alasan untuk menutup CFC saja. Tetapi kini *Second Account* berjalan dengan baik, mereka mengemukakan berbagai alasan: (1) CFC *redundant*, karena ada lembaga-lembaga lain yang melakukan kegiatan yang sama; (2) Komoditi tidak lagi penting. Boleh jadi komoditi tidak penting bagi negara-negara maju yang sudah melewati fase industri, fase *service* dan kini memasuki fase informasi, tetapi bagi sebagian besar negara berkembang komoditi masih merupakan masalah hidup atau mati; (3) Kalau kita bantu mengembangkan sektor komoditi di negara-negara berkembang, mereka akan makin tergantung pada komoditi, padahal tidak ada masa depan bagi komoditi dan secepat mungkin di *phased out* lebih baik; (4) Parlemen mereka di rumah mendesak agar lebih menghemat pengeluaran, karena itu mereka ingin keluar dari keanggotaan di berbagai lembaga termasuk ICAs dan CFC (Swiss tahun ini akan keluar, Australia, Canada dan Selandia Baru sudah keluar lebih dahulu).

Dengan demikian apakah ada masa depan bagi CFC dan bagi komoditi. Pengganti kami seorang berkebangsaan Jerman. Pada prinsipnya lebih disukai *Managing Director* dari negara berkembang, tetapi secara politis, seorang Jerman dapat memberi sedikit waktu bernapas untuk membuktikan bahwa CFC mempunyai *raison d'être*, hak untuk hidup.

Pertama-tama, CFC adalah satu-satunya lembaga yang nyata yang masih hidup (di samping gerakan Non-Blok) yang keluar dari dialog Utara-Selatan. Sebagai simbol dari perjuangan kelompok Negara-Negara Berkembang simbol ini harus dipertahankan.

Kedua, komoditi masih merupakan sektor penting dalam ekonomi sebagian besar negara-negara berkembang, terutama di Afrika dan Amerika Latin. CFC sebagai satu-satunya lembaga internasional yang khusus menangani masalah komoditi internasional, suatu lembaga unik, yang keputusan-keputusannya diambil bersama antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju dengan kekuatan suara yang sejajar, masih diperlukan. Bila keadaan komoditi internasional kini berubah sekali dibanding tahun tujuh puluhan, tidak ada yang dapat menjamin bahwa, misalnya, sepuluh tahun lagi keadaan tidak akan berubah lagi. Dengan bangkitnya negara-negara seperti Cina, India, Indonesia, Nigeria dan Brazil yang berarti meningkatnya daya beli dua setengah milyar penduduk negara-negara tersebut, dan sebagai akibat meningkatnya dengan tajam kebutuhan dan permintaan berbagai macam komoditi, maka kita saat ini tidak dapat meramalkan keadaan bagai-

mana yang akan timbul di kemudian hari.

Bagi Indonesia, komoditi juga masih penting. Ada di antara kita yang juga mengatakan: *forget about commodities. There is no future in it*. Betul, sebagai persentase dalam GDP kita, komoditi mengambil bagian yang makin kecil. Namun, bagi negara seperti Indonesia dengan wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang besar, sektor komoditi masih penting untuk mengurangi arus urbanisasi, untuk menciptakan peluang kerja dan untuk mengurangi kemiskinan pada penduduk pedesaan. Di Indonesia ada juga masalah untuk memberikan pekerjaan kepada transmigran dari Jawa yang membuka hutan-hutan di pulau-pulau lain. Di samping itu, masih ada komoditi-komoditi yang bukan hanya penting bagi ekonomi dalam negeri, melainkan juga sebagai penghasil devisa dari ekspor seperti kayu, minyak sawit, biji

coklat, dan sebagainya. Ada beberapa negara berkembang yang mulai maju industrinya seperti Malaysia, yang mulai *diversify away from commodities*. Ini terlihat pada produksi karetinya. Namun dalam hal ini Malaysia kekurangan buruh pekerja di kebun karet dan sampai sekarang masih bisa bertahan karena memakai pekerja asal Indonesia. Di Indonesia keadaan lain, kalau menurut pakar-pakar ekonomi yang mengamati *trend* pasaran karet, karet masih mempunyai masa depan baik (dengan meningkatnya jumlah mobil, terutama di negara-negara Asia Timur/Tenggara), maka tidak ada salahnya kita berusaha mengisi tempat yang diko-songkan Malaysia dalam produksi karet. Dengan demikian, menurut hemat kami masih ada masa depan bagi komoditi yang dapat memberi peluang kerja dan kehidupan berjuta-juta penduduk Indonesia, di samping menghasilkan devisa dari ekspor.

NATO dan Sistem Keamanan Eropa pada Era Pasca Perang Dingin

Anak Agung Banyu Perwita

Pendahuluan

PERBINCANGAN mengenai keamanan regional pada masa pasca Perang Dingin telah menjadi salah satu agenda penting dalam hubungan internasional. Secara konseptual isu ini tidak hanya meliputi aspek militer, namun terkait pula dengan aspek-aspek non-militer lainnya seperti demokratisasi, perdagangan internasional, dan bahkan lingkungan hidup.¹ Perbincangan mengenai hal ini semakin menjadi menarik dikarenakan tidak hanya melibatkan negara-negara kawasan, tetapi turut melibatkan pula negara-negara nonkawasan. Bahkan, negara-negara nonkawasan seringkali bukan hanya menjadi *intruder* bagi suatu kawasan melainkan juga menjadi faktor de-

terminan dalam pembentukan struktur keamanan regional.²

Isu keamanan regional Eropa,³ misalnya telah menjadi pusat perhatian hubungan Timur-Barat sejak berakhirnya Perang Dunia II. Upaya-upaya yang dilaku-

²Barry Buzan, *A Framework for Regional Security Analysis*, dalam Barry Buzan, Gohwer Rizvi, *South Asian Security and the Great Powers*, London: MacMillan Press, 1986, 3-13.

³Dari persepektif keamanan, terdapat empat definisi mengenai Eropa. Pertama, kawasan yang terdiri dari negara-negara anggota Masyarakat Eropa (pada umumnya negara-negara Eropa Barat). Kedua, kawasan yang terbentang dari Polandia hingga Portugal. Ketiga, kawasan yang terbentang dari Samudera Atlantik hingga pegunungan Ural. Dan terakhir, kawasan Eropa yang berawal dari Vancouver (Kanada) hingga Vladivostok (Rusia). Tampaknya definisi ketiga dan keempat yang kini sering digunakan oleh para analis keamanan. Lihat Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, Elzbieta Tromer and Ole Waever, *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post Cold War Era*, London: Pinter Publisher, 1990, 45-50.

¹Pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat misalnya Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1991, 1-28.

kan guna menciptakan suatu stabilitas⁴ keamanan di Eropa bukan hanya menjadi fokus utama negara-negara di kawasan Eropa, tetapi juga menjadi prioritas pertama negara adikuasa (AS-US) pada awal Perang Dingin.

Setelah hampir 40 tahun berhasil menjaga stabilitas keamanan dalam struktur bipolar yang diwarnai pola kompetisi antara NATO dan Pakta Warsawa, kini Eropa memasuki era transisional keamanan regional yang diindikasikan dengan gejala-gejolak konflik di belahan timur dan selatan Eropa.⁵ Sistem hubungan bipolar yang dihasilkan dari periode pasca Perang Dunia II, telah sirna seiring dengan perubahan fundamental pola hubungan negara adikuasa (AS-US). Dalam tataran konseptual, perubahan mendasar dalam sistem internasional terjadi ketika aktor-aktor terkuat melalui kebijaksanaan yang dijalankannya, mengubah aturan-aturan dan norma-norma dalam interaksi internasional mereka.⁶

⁴Konsep ini mengacu pada tingkat probabilitas dari suatu sistem untuk mempertahankan semua karakteristik dasarnya; tidak ada kekuatan tunggal (negara) yang mendominasi; dan tidak terdapatnya perang dalam skala besar. Mengenai hal ini lihat, Richard Crockatt, *Theories of Stability and the End of the Cold War*, dalam Mike Bowker, Robin Brown (eds), *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, 60-65.

⁵Michael Pugh (ed), *European Security Towards 2000*, Manchester: Manchester University Press, 1992, 1-3.

⁶Lihat Kenneth N. Waltz, *The International System: Structural Causes and Military Effects*, dalam Douglas J. Murray, Paul Viotti, *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, Lexington, Lexington Books, 1982, 25.

Dalam kondisi interaksi seperti ini, pola-pola hubungan ekonomi, politik, dan strategi yang lebih kompleks mulai berkembang. Konsekuensi dari memudarnya Perang Dingin yang mengemuka kemudian adalah terjadinya perubahan fundamental dalam sistem keamanan Eropa. Tumbangnya rezim komunis di belahan Eropa Timur oleh gerakan pro-demokrasi yang diakibatkan kebijakan *Glasnost* dan *Perestroika* oleh Mikhail Gorbachev membawa dampak pada masalah masa depan keamanan kawasan Eropa.⁷ Tulisan berikut berupaya menyoroti sistem keamanan regional di Eropa pada masa pasca Perang Dingin dan masa depan peranan NATO di Eropa.

Sistem Keamanan Eropa pada Masa Perang Dunia II

Sistem dan dinamika keamanan yang muncul di Eropa pada masa pasca Perang Dunia II pada dasarnya hanya dapat dipahami dalam konteks konflik ideologi Timur-Barat. Konflik ini menggambarkan kekuatan inti struktur hirarki keamanan regional Eropa dan telah membentuk karakter institusi keamanan (NATO dan Pakta Warsawa) yang berperan dalam pembentukan sistem keamanan di Eropa.

Satu hal penting yang perlu diperhatikan dalam membahas pola interaksi Timur-Barat adalah bahwa pola interaksi di antara mereka tidak hanya bersifat kon-

⁷Mengenai hal ini lihat misalnya, Joseph S. Nye, *Understanding International Conflict: An Introduction to Theory and History*, New York: Harper Collins, 1993, 116-119.

flik semata melainkan memperlihatkan pula konfigurasi bentuk kerja sama yang saling tumpang-tindih (*overlapping*) dan cukup rumit.⁸ Hal ini merupakan *resultante* dari serangkaian proses interaksi yang terjadi dari berbagai peringkat yang berbeda (nasional, regional dan global) dengan berbagai elemen yang berbeda (ekonomi, politik, ideologi, dan militer) melalui serangkaian tahapan interaksi yang berbeda pula (kompetisi dan konfrontasi). Dengan kata lain, pola interaksi Timur-Barat telah membentuk suatu pola ketidakaturan (*irregularity*) antara kerja sama, kompetisi dan konflik.

Lebih jauh, proses interaksi yang terjadi di Eropa terdiri dari lima elemen penting yang membentuk kerangka keamanan Eropa sejak masa pasca Perang Dunia II.⁹ Pertama, rivalitas kekuatan *superpower* AS-US yang termanifestasikan dalam sistem internasional bipolar. Kedua, antagonisme ideologi Komunis dan Liberal. Ketiga, rivalitas kekuatan-kekuatan utama di Eropa (*great power rivalries*) yang tercermin dalam pakta pertahanan NATO dan Pakta Warsawa. Keempat, konflik-konflik etnis terutama yang terjadi di Eropa bagian Selatan. Dan terakhir, adalah perlombaan senjata antara dua kekuatan utama AS-US.

Bentuk utama struktur keamanan di Eropa pada masa pasca Perang Dunia tergambar secara lebih gamblang dalam pola

persaingan antara NATO dan Pakta Warsawa. Di pihak AS dan negara-negara Eropa Barat, NATO merupakan suatu organisasi keamanan regional yang beranggotakan 14 negara: Belgia, Inggris, Kanada, Denmark, Jerman Barat, Yunani, Islandia, Italia, Luxemburg, Belanda, Norwegia, Portugal, Turki, dan AS.¹⁰

Pakta pertahanan ini dibentuk pada tahun 1949 yang berfungsi sebagai sarana untuk menjangkau tujuan keamanan melalui tindakan bersama sesuai dengan Piagam Perjanjian Atlantik Utara. Aliansi militer ini ditujukan untuk menangkal ancaman militer Uni Soviet di Eropa dengan memadukan persenjataan konvensional dan nuklir guna melindungi negara Eropa Barat dari kemungkinan ancaman militer Uni Soviet dan atau negara-negara satelitnya.

Sedangkan Pakta Warsawa yang dibentuk pada tahun 1955 dan menempatkan Jerman Timur sebagai basis kekuatannya, merupakan reaksi Uni Soviet terhadap pembentukan Uni Eropa Barat dan terutama sekali terhadap persetujuan Paris 1954 yang menerima keanggotaan Jerman Barat dalam NATO. Anggota Pakta Warsawa adalah Albania, Bulgaria, Cekolovakia, Jerman Timur, Hongaria, Polandia, Rumania dan Uni Soviet.¹¹

⁸Michael C. Pugh, 15-18.

⁹Lihat Adrian Hyde-Price, *European Security Beyond The Cold War: Four Scenarios for the Year 2010*, London: Sage Publications, 1991, 6-8.

¹⁰Mengenai sejarah pembentukan NATO, lihat misalnya G. Wyn Rees, *International Politics in Europe: The New Agenda*, London: Routledge, 1993, 71-81.

¹¹Mengenai sejarah pembentukan Pakta Warsawa, lihat misalnya Richard Ullman, *Securing Europe*, New Jersey: Princeton University Press, 1991, 3-20.

Penggelaran angkatan bersenjata baik konvensional maupun nuklir di beberapa kawasan negara-negara sekutu AS dan US, menjadi indikator utama betapa kedua aliansi militer ini saling berlomba meningkatkan kesiapsiagaannya menghadapi agresi militer dari salah satu pihak.

Dengan demikian, terciptanya stabilitas keamanan Eropa dicapai dengan keseimbangan kekuatan militer dan kekompatan politik serta dialog melalui strategi "*Frieden durch Starke*" (Damai lewat kekuatan berimbang) yang diwujudkan dalam peningkatan jumlah kekuatan militer NATO dan Pakta Warsawa yang relatif merata.¹² Dalam konteks keamanan Eropa, kekuatan militer (senjata nuklir) telah menjadi faktor yang sangat penting dalam mencegah terjadinya perang antara negara adikuasa dan bahkan persenjataan nuklir ini memainkan peranan yang sangat besar dalam mewujudkan perdamaian. Lebih jauh, Kenneth Waltz menyatakan bahwa "*thelongest peace yet known has rested on two pillars: bipolarity and nuclear weapons*".¹³

Situasi Keamanan Baru Eropa

Gerakan perubahan yang digiatkan Mikhail Gorbachev ketika ia memimpin Uni Soviet telah mendorong terjadinya gerak-

an serupa di berbagai negara-negara Eropa Timur lainnya. Hal ini diyakini telah menyebabkan terjadinya perubahan dalam situasi keamanan Eropa secara keseluruhan.

Terjadinya gelombang pro-demokrasi dari kaum Buruh pimpinan Lech Walesa di Polandia merupakan titik awal tumbangnya rezim komunis di Eropa Timur yang merembet pula ke negara-negara tetangganya seperti Hongaria, Jerman Timur, Ceko, Bulgaria dan Rumania. Gerakan ini mencapai klimaks dengan diruntuhkannya Tembok Berlin yang sejak berakhirnya Perang Dunia II telah membagi Jerman Barat dan Jerman Timur. Dengan diruntuhkannya Tembok Berlin ini dan juga tuntutan masyarakat Jerman untuk bersatu telah mengubah peta politik dan keamanan Eropa.

Pada tanggal 19 November 1990 di Paris, 32 negara Eropa bersama AS dan Kanada menandatangani sebuah dokumen yang disebut sebagai "Magna Charta kedua" yang mengikat negara-negara penandatangan melaksanakan kewajiban untuk tidak lagi menyelesaikan sengketa-sengketa secara militer, akan tetapi bekerja sama secara damai. Sebelumnya, 22 negara NATO dan Pakta Warsawa telah pula menandatangani sebuah dokumen lain mengenai pengurangan senjata konvensional di Eropa (CFE atau *Conventional Forces in Europe*) yang pada intinya kedua pihak setuju untuk menghancurkan 10.000 tank, 40.000 kendaraan lapis baja, 51.000 pucuk senjata milik Uni Soviet dan sekutunya, sementara anggota NATO harus menghancurkan 6.600 tank, 4.800 kendaraan lapis baja, 1.200 pucuk meriam. Pertemuan Paris ini dinilai se-

¹²Lihat misalnya, Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, Elzbieta Tromer, Ole Waever, 32-41.

¹³Dikutip dalam Richard Ned Lebow, *The Long Peace, The End of the Cold War, and the Failure of Realism*, dalam *International Organisations*, 48, no. 2 (Spring 1994), 254.

bagai tanda berakhirnya konfrontasi Timur-Barat.¹⁴

Krisis ekonomi yang terjadi di negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet dan keinginan untuk melepaskan diri dari ikatan Moskow menyebabkan kekuatan Pakta Warsawa mulai melemah. Disamping itu, terdapat pula pemikiran di antara negara-negara anggota Pakta Warsawa bahwa mempertahankan aliansi militer ini tidak akan menolong kondisi perekonomian mereka menjadi lebih baik.

Pada tanggal 25 Februari 1991 dalam pertemuan para menteri pertahanan dan menteri luar negeri anggota Pakta Warsawa di Budapest, secara resmi aliansi militer ini dibubarkan. Pertanyaan yang muncul kemudian, masihkah diperlukan aliansi militer NATO untuk menjamin tercapainya stabilitas keamanan di Eropa pada masa pasca Perang Dingin ini? Dan bila ya, bagaimana peran NATO di masa mendatang? Akankah muncul pengaturan keamanan baru di Eropa?

Secara empiris bubarnya Pakta Warsawa tidak mengakibatkan secara langsung pembubaran NATO. Namun NATO hanya membubarkan secara "terbatas" elemen militernya, sedangkan struktur politiknya tetap dibuat sedemikian rupa sehingga menjadi semacam Komite Konsultatif Politik. Pergeseran fungsi NATO menjadi Komite Konsultatif Politik merupakan hasil rekayasa AS yang masih ingin menancapkan kukunya di Eropa. Pembubaran NATO di-

anggap akan mengakibatkan berkurangnya pengaruh AS di Eropa.

Semakin terintegrasinya Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE) melalui pembentukan Pasar Tunggal Eropa 1992 yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1993 lalu dan asumsi membaiknya tingkat perekonomian negara-negara Eropa yang tergabung dalam MEE, akan mendorong munculnya keinginan mereka untuk menjadi mandiri dalam segala bidang, terutama dalam masalah penciptaan stabilitas keamanan yang akan menjamin kelangsungan perekonomian Eropa. Hal ini merupakan alasan utama bagi AS untuk tetap mempertahankan kekuatan politik dan militernya di Eropa melalui NATO.¹⁵

Konferensi tingkat Menteri Luar Negeri negara-negara anggota Eropa tahun 1993 lalu yang diadakan di Roma, telah membuka sejarah baru dalam masalah-masalah keamanan internasional di tengah meredanya Perang Dingin. Bila selama ini NATO selalu dilingkupi oleh persepsi ancaman yang datang dari bekas negara Uni Soviet dan sekutu-sekutunya, maka kini persepsi ancaman itu mulai bergeser sejalan dengan perubahan-perubahan fundamental yang terjadi di Eropa Timur.

Persepsi Ancaman Eropa

Sejak berakhirnya Perang Dunia II, persepsi ancaman negara-negara Eropa (Barat) selalu ditujukan pada hegemoni mili-

¹⁴Lihat Hans Dieter Lemke, "Prospects for Conventional Arms Control in Europe," dalam *Disarmament: A Periodic Review by the UN*, vol. XIII, no. 1, 1990, 39-57.

¹⁵Lihat Michael E. Brown, "The Flawed Logic of NATO Expansion," dalam *Survival: The IISS Quarterly* 37, no. 1, 1995, 34-52.

ter Uni Soviet yang tercermin dalam kekuatan militernya di negara-negara Eropa Timur. Persepsi ancaman ini kemudian memunculkan empat skenario konflik yang mungkin dapat membawa Eropa ke dalam kancah peperangan.¹⁶

Pertama, serangan nuklir pertama (*First Strike*) dari negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet. *Kedua*, serangan konvensional mendadak. *Ketiga*, serangan nuklir yang diakibatkan kecerobohan dalam pengawasan senjata nuklir. Dan *terakhir*, peningkatan kapabilitas militer yang tidak terkontrol.

Skenario di atas telah mengakibatkan perlombaan senjata (*arms race*) di kedua belah pihak yang tergambarkan dalam persaingan antara NATO dan Pakta Parsawa. Tidak kurang dari 4 juta tentara dari kedua belah pihak digelar di Eropa, belum lagi ribuan peluru kendali dan persenjataan konvensional lainnya yang memenuhi kawasan tersebut.

Perkembangan yang muncul kemudian cenderung mengarah pada dihentikannya perlombaan senjata terlebih setelah naiknya Mikhail Gorbachev dalam pucuk pimpinan di Uni Soviet. Konsekuensi logis dari hal ini, tampaknya skenario-skenario di atas sudah tidak realistis lagi pada dekade 1990-an ini. Hal di atas memunculkan kembali risiko-risiko baru yang mungkin dihadapi Eropa sebagai akibat dari pembubaran Pakta Warsawa dan disintegrasi

yang terjadi di Uni Soviet; bangkitnya konflik-konflik etnis dan partikularisme seperti yang terjadi di kawasan Balkan; potensi konflik militer di negara-negara Dunia Ketiga dan masalah-masalah nonmiliter yang meliputi masalah-masalah lingkungan dan migrasi dari Timur ke bagian Selatan Eropa seperti yang melanda Albania.¹⁷

Berakhirnya Perang Dingin pada awalnya memberikan peluang bagi terciptanya Eropa yang bersatu dan terbebas dari dikotomi ideologi. Namun dalam kenyataannya, Eropa semakin terbagi ke dalam beberapa perbedaan tahapan pembangunan yang begitu mencolok. Dari perspektif pembangunan ekonomi dan sosial, Eropa Barat telah mencapai tahapan yang sangat maju dibandingkan dengan negara-negara di Eropa Timur. Sementara itu, negara-negara di belahan Eropa Selatan -- Semenanjung Balkan, misalnya -- kini masih disibuki dengan konflik-konflik internal yang mengarah pada pembentukan negara-negara baru. Runtuhnya sistem bipolaritas dengan demikian telah membawa Eropa ke dalam sistem hubungan internasional yang semakin kompleks.¹⁸

Lebih jauh, tantangan-tantangan yang dihadapi Eropa dalam menciptakan stabilitas keamanan, secara konseptual, dapat dikategorikan dalam dua tipe, yakni permasalahan yang muncul dari dalam wila-

¹⁶Lihat Yves Boyer, "Perspective on a Future European Security Order," dalam Seizaburo Sato, Trevor Taylor, *Prospect for Global Order*, London: Royal Institute of International Affairs, 1993, 38-51.

¹⁷Gerhard Wettig, "A New Type of Challenge to European Security," dalam *Aussen Politik: German Foreign Affairs Review* 46, no. 2, 1995, 136-145.

¹⁸Pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat misalnya kajian mengenai "Eastern Europe" dalam *Current History: A Journal of Contemporary World Affairs*, March 1996.

yah Eropa (*within*) dan permasalahan yang berasal dari wilayah periferi Eropa dan wilayah-wilayah perbatasan antara Eropa dan Asia.¹⁹ Beberapa permasalahan yang dapat muncul dari dalam wilayah Eropa yaitu kemungkinan terjadinya kerusuhan politik yang terjadi di bekas negara Uni Soviet dan beberapa negara Eropa bagian Timur, dan konflik-konflik etnis di Eropa. Sedangkan permasalahan dari wilayah periferi Eropa yang dapat mengganggu stabilitas Eropa berkisar sekitar penyebaran senjata berteknologi nuklir, masalah imigrasi dan terorisme internasional.

Dengan kata lain, terciptanya stabilitas keamanan di Eropa sangat tergantung pada kemampuan negara-negara Eropa dalam mendukung proses transformasi ekonomi dan politik di Eropa (Timur) dan upaya penyelesaian konflik-konflik etnis yang terjadi di Eropa Selatan. Untuk mengatasi tantangan pertama di atas, masyarakat Eropa perlu terus mengimplementasikan konsep "*help towards self-help*"²⁰ melalui pembukaan asimetris pasar Masyarakat Eropa bagi barang-barang produksi dari Eropa Timur. Selain itu, Masyarakat Eropa dapat pula membantu pembangunan di Eropa Timur melalui penanaman modal dan kerja sama teknik serta melalui kerja sama dan dialog politik dan budaya. Dengan kata lain, tingkat efektivitas penyelesaian konflik-konflik regional di atas perlu dibarengi dengan bantuan ekonomi dan politik. Tumbangnya rezim komunis

Eropa Timur telah menunjukkan bahwa keamanan tidak dapat dijamin hanya melalui instrumen militer semata. Berpijak pada kenyataan ini, suksesnya pembangunan ekonomi merupakan prasyarat utama bagi terciptanya stabilitas keamanan.

Masalah-masalah di atas tentunya tidak dapat diatasi dengan model-model konfrontasi antara aliansi seperti dahulu, namun lebih dapat diatasi melalui usaha-usaha kerja sama negara-negara Eropa. Masalah etnis yang muncul, misalnya, juga tidak dapat diselesaikan dengan *nuclear deterrence*. Negara-negara Eropa membutuhkan kerja sama menyeluruh dari semua dimensi keamanan.²¹ Kebutuhan terhadap bentuk kerja sama baru ini merupakan prasyarat untuk membentuk sistem keamanan dan stabilitas yang sesuai dengan perkembangan-perkembangan baru, yang kini sedang melanda Eropa sekaligus menumbuhkembangkan tingkat kohesivitas dan koherensi baru di Eropa.

Konsekuensinya terhadap perlunya pembentukan kerja sama baru di atas adalah karena kini titik perhatian masyarakat Eropa lebih difokuskan pada perubahan-perubahan lembaga, sistem nilai dan cara-cara dalam penyelesaian konflik secara damai melalui perubahan instrumen militer dengan instrumen kerja sama politik dan ekonomi. Dengan demikian, kawasan Eropa

¹⁹ Adrian Hyde-Price, *ibid*, 56-57.

²⁰ Lihat misalnya David Buchan, *European: The Strange Superpower*, Aldershot: Dartmouth Publishing Co., 1993, 43-65.

²¹ Christopher Boehr, "At the End of the Post Cold War Order in Europe: In Search of a New Cherenche of Interests and Responsibilities," dalam *Aussen Politik: German Foreign Affairs* 46, no. 2, 1995, 115-125.

akan mencapai tingkat *progress*²² yang sangat berarti dalam pola interaksinya pada era pasca Perang Dingin ini.

Menyurutnya "persepsi ancaman militer Soviet" tampaknya telah mengubah kerangka kebijaksanaan keamanan Eropa secara menyeluruh. Hal ini, misalnya, diindikasikan oleh pendekatan yang digunakan oleh Gorbachev pada pengawasan persenjataan konvensional.²³ Sejak pertengahan dekade 1980-an, Soviet mulai mengadopsi pendekatan yang lebih fleksibel dalam pengawasan senjata, antara lain dengan menginginkan perluasan cakupan negosiasi mengenai hal di atas dan komitmennya untuk mengurangi jumlah persenjataan konvensionalnya di benua Eropa yang diikuti pula dengan perubahan doktrin pertahanan Uni Soviet.²⁴

Peranan NATO di Eropa Masa Mendatang

Bagi negara-negara Eropa (Barat), NATO memang telah meletakkan dasar

²² Secara konseptual, *progress* mengacu pada perubahan yang terjadi dalam kebijaksanaan, instrumen-instrumen yang digunakan dalam proses interaksi dengan mengurangi semaksimal mungkin penggunaan instrumen militer. Pembahasan lebih lanjut mengenai konsep ini, lihat Emanuel Adler, Beverly Crawford, *Progress in Postwar International Relations*, New York: Columbia University Press, 1991, 1-10.

²³ Lihat Gerhard Wettig, "Moscow's Perception of NATO's Role", dalam *Aussen Politik: German Foreign Affairs Review* 45, no. 2, 1994, 123-133.

²⁴ Pembahasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat misalnya Leszek Buszynski, "Russia and the West: Towards Renewed Geopolitical Rivalry", dalam *Survival: IISS Quarterly* 37, no. 3, Autumn 1995, 104-125.

bagi penyediaan pertahanan bersama terhadap ancaman Uni Soviet dan sekutunya. Fungsi NATO ini telah dirasakan manfaatnya selama empat dasawarsa yang merupakan manifestasi politik pembendungan AS terhadap ancaman ideologi dan militer negara komunis. AS sebagai tulang punggung NATO telah mensuplai Eropa dengan bantuan ekonomi (*Marshall Plan*) dan militer.

AS sendiri sebagai kekuatan utama NATO tetap berkeyakinan bahwa NATO merupakan institusi keamanan yang paling cocok bagi Eropa. Sementara itu, salah satu tantangan utama bagi politik luar negeri AS di Eropa kini adalah bagaimana AS tetap dapat menancapkan kukunya di kawasan ini di masa mendatang. Perkembangan-perkembangan yang belum menentu di Eropa, seperti apa yang akan terjadi di bekas negara Uni Soviet dan Yugoslavia di masa depan; dan bagaimana masa depan masyarakat Eropa dengan Pasar Tunggalnya; merupakan beberapa hirauan penting di lingkungan eksternal AS bagi kontinuitas politik luar negeri AS di Eropa.²⁵

Selama ini, politik luar negeri AS di Eropa memang sangat dipengaruhi oleh kepentingan yang terfokuskan dalam NATO. Dengan demikian, terciptanya kawasan Eropa yang stabil merupakan kepentingan nasional utama AS di kawasan ini. Kekhawatiran AS terhadap kemungkinan Pasar Tunggal Eropa menjadi suatu blok perdagangan yang tertutup, merupakan salah

²⁵ Mengenai hal ini, lihat misalnya Richard Holbrooke, "America: A European Power", dalam *Foreign Affairs* 74, no. 2, 1995, 38-51.

satu *prima causa* bagi AS untuk tetap bercokol di Eropa melalui NATO. Bagi AS, Eropa merupakan pasar regional terbesar bagi barang-barang produksinya. Oleh karena itu, keberhasilan AS untuk membuat Pasar Tunggal Eropa tetap terbuka menjadi salah satu tujuan nasional strategis AS di Eropa yang akan mempengaruhi pula tujuan-tujuan militer jangka panjangnya.

NATO didirikan dengan premis dasar sebagai komitmen keamanan Trans-Atlantik AS di Eropa. Dengan demikian, tindakan-tindakan politik luar negerinya yang dilakukan di Eropa selalu didasarkan pada kepentingan-kepentingan ekonomi, politik, dan militernya. Secara konseptual, pertanyaan yang mengemuka kemudian, bukanlah pada strategi apa yang akan digunakannya pada dekade 1990-an ini, melainkan isu-isu keamanan utama apakah yang akan dihadapi NATO pada dekade mendatang.

Pergolakan politik yang terjadi di Eropa Timur, misalnya, telah menyebabkan terjadinya perubahan lingkungan keamanan Eropa. NATO dianggap sudah tidak relevan lagi untuk menghadapi ancaman negara-negara Eropa Timur. Sebaliknya untuk menciptakan lingkungan keamanan yang kondusif bagi Eropa, perlu melibatkan negara-negara Eropa Timur lainnya seperti dalam CSCE. Keterlibatan mereka ini dalam Masyarakat Eropa merupakan prasyarat utama bagi terciptanya *Security Community* di kawasan ini.

Sementara itu, AS tetap akan mempertahankan struktur politik-militer dan bahkan berkeinginan memperluas keanggotaan NATO dengan memasukkan negara-

negara bekas Eropa Timur. Dengan memperluas keanggotaannya, NATO tidak hanya memenuhi keinginan negara-negara bekas Eropa Timur untuk menciptakan keamanan dan berintegrasi dalam struktur politik Eropa Barat tetapi juga akan meningkatkan stabilitas kawasan Eropa secara keseluruhan.²⁶ Namun demikian, keinginan memperbesar keanggotaan NATO ini tak berarti tidak memiliki masalah. Rusia sendiri telah menunjukkan sikap ketidaksetujuan terhadap perluasan NATO ini. Rusia menganggap NATO masih berfungsi sebagai "sistem pertahanan kolektif" (*system of collective defence*) ketimbang "sistem keamanan bersama" (*system of collective security*).²⁷

Dalam pada itu para pendukung perluasan NATO pun terbagi dalam dua kubu.²⁸ Kubu pertama menegaskan bahwa tujuan utama perluasan NATO adalah memajukan demokrasi dan mendorong terciptanya sistem pasar bebas di Eropa Timur dan Tengah. Sementara itu, kubu kedua menyatakan bahwa perluasan ini berkaitan dengan ancaman bangkitnya militer Rusia yang dianggap dapat membahayakan stabilitas keamanan Eropa. Tampaknya, alasan kubu kedua ini lebih rasional dibandingkan kubu pertama, kendatipun diakui bahwa kekhawatiran terhadap bangkitnya mili-

²⁶Karsten D. Voigt, "NATO Enlargement: A Holistic Approach for the Future," dalam *SAIS Review: A Journal of International Affairs* 5, no. 2, Summer-Fall 1995, 121.

²⁷Gerhard Wettig, 127.

²⁸Richard Mandelbaum, "Preserving the New Peace: The Case Against NATO Expansion," dalam *Foreign Affairs* 74, no. 3, May-June 1995, 9-13.

ter Rusia dianggap terlalu berlebihan dan mengada-ada.

Untuk mengantisipasi kemungkinan di atas, negara-negara Eropa memiliki beberapa pilihan mekanisme pengaturan keamanan. *Pertama*, negara-negara Eropa dapat tetap menyandarkan masalah keamanannya pada NATO, tentunya dengan bentuk struktur aliansi yang diperbarui.²⁹ Struktur yang lebih longgar ini mengasumsikan bahwa masalah utama yang dihadapi Eropa lebih bersifat ekonomi dan politik. Oleh karenanya, mekanisme penyelesaian permasalahan di atas menitikberatkan pada kerja sama intra-regional. Untuk itu, AS bersama NATO meluncurkan inisiatif *Partnership for Peace* (PFP) guna mendorong stabilitas ekonomi dan politik di Eropa, yang pada gilirannya akan mendorong terciptanya stabilitas keamanan kawasan.

Kedua, pengaturan keamanan di Eropa dapat tetap melibatkan AS namun dalam kerangka CSCE (*Conference on Security and Cooperation in Europe*), di mana forum ini akan melibatkan semua pihak yang memiliki kepentingan dalam sistem keamanan Eropa tanpa harus terikat dalam mekanisme institusi yang ketat.

Ketiga, negara-negara Eropa dapat pula mendorong terbentuknya masyarakat keamanan Eropa tanpa mengikutsertakan AS, atau dalam bentuk yang lebih jauh lagi yakni dengan mendorong terciptanya *Pan-European Security Arrangement* (Penga-

turan Keamanan Pan-Eropa).³⁰ Pendekatan ini mengasumsikan bahwa hanya negara-negara Eropalah yang dapat menyelesaikan secara tuntas segala permasalahan yang muncul dari interaksi di antara mereka tanpa mengikutsertakan kekuatan-kekuatan di luar Eropa.

Penutup

Perdebatan mengenai peranan NATO di Eropa pada masa pasca Perang Dingin secara konseptual dapat dikategorikan dalam tiga aliran pemikiran.³¹ *Pertama*, tetap mempertahankan struktur sistem yang melekat pada NATO dengan mengurangi peranan militernya. *Kedua*, mengubah struktur NATO ke dalam struktur keamanan Eropa di bawah koordinasi negara-negara anggota Masyarakat Eropa. Dan *ketiga*, menghapuskan struktur aliansi NATO dari panggung politik dan keamanan regional Eropa.

Pada dekade 1990-an NATO memang masih cukup populer sebagai pilihan bagi penjaga keamanan Eropa. Namun dengan perubahan-perubahan fundamental yang terjadi di Eropa seperti menyurutnya ancaman dari Uni Soviet (baca Rusia), tampaknya akan menyebabkan berkurangnya peran militer NATO di Eropa.

²⁹ Lihat Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler, Stephen Larrabee, "NATO Expansion: The Next Steps," dalam *Survival, The IISS Quarterly* 37, no. 1, 1995, 7-33.

³⁰ Lihat Luc Reycher, op.cit. Lihat juga Anak Agung Banyu Perwita, "EC Needs To Work Out European Security System", dalam *The Jakarta Post*, 16 Maret 1993.

³¹ Mengenai hal ini, lihat Anak Agung Banyu Perwita, "A New NATO for a New Europe", dalam *The Jakarta Post*, 21 Juni 1995.

Lebih jauh, NATO perlu mengubah struktur komando pertahanannya selonggar mungkin agar dapat terus mempertahankan relevansinya terhadap perkembangan-perkembangan "baru" lingkungan keamanan

Eropa. Kemampuan adaptasi yang dimiliki NATO sangat menentukan apakah NATO akan tetap memainkan perannya sebagai organisasi keamanan yang penting di kawasan Eropa di masa mendatang.

ASEAN dan Diplomasi Preventif di Asia Pasifik

Bantarto Bandoro

DIPLOMASI preventif adalah aspek integral dari peran perdamaian dan keamanan PBB.¹ Orang yang pertama kali mengartikulasikan konsep diplomasi preventif adalah sekretaris jenderal PBB yang pertama, Dag Hammarskjold. Ia melihat diplomasi preventif sebagai cara mengisolasi konflik regional dari persaingan antara negara-negara adidaya. Tujuan utama diplomasi preventif pada masa Perang Dingin adalah: (1) mencegah timbulnya sengketa dan konflik di dalam dan antar negara; (2) mencegah eskalasi sengketa dan konflik menjadi konfrontasi bersenjata yang terbuka; dan (3) membatasi intensitas kekerasan yang berasal dari suatu konflik dan mencegah meluasnya kekerasan itu. Dilihat dari tujuan-

tujuan ini, diplomasi preventif ketika itu dipandang sebagai kebijaksanaan pembendungan internasional, dengan tujuan tidak untuk membatasi ekspansi dari suatu blok, tetapi membatasi ekspansi suatu zone yang "teracuni" oleh konflik antar blok (Djiwandono, 1996: 8). Untuk mencapai tujuan-tujuan ini, Hammarskjold menyebut beberapa instrument, yaitu: *hot-lines*, *risk-reduction centers* dan langkah-langkah transparansi (Ghali, 1992/93: 324).

Karena era persaingan Amerika Serikat-Uni Soviet telah berakhir, maka konsep diplomasi preventif tampaknya harus direvisi. Sekarang ini, konsep diplomasi preventif dilihat sebagai bagian dari pendekatan komprehensif PBB dalam mengatasi masalah konflik regional. Dalam meformulasikan kembali konsep diplomasi preventif ini, Boutros Ghali membedakan konsep diplomasi preventif dengan sejumlah konsep yang berkaitan dengan

¹Pasal 1 ayat 1 Piagam PBB merumuskan tujuan PBB, yaitu "mengambil tindakan kolektif yang efektif untuk mencegah dan menghapuskan ancaman terhadap perdamaian".

fungsi PBB, seperti *peacemaking*, *peacekeeping* dan *peacebuilding*.²

Sekalipun konsep diplomasi preventif dilihat sebagai bagian dari sistem PBB, diplomasi preventif itu sendiri sebenarnya dapat dijalankan oleh aktor lain termasuk organisasi regional. Usaha untuk mencegah perang adalah tantangan diplomatik pada era pasca Perang Dingin, karena itu diplomasi preventif akan memainkan peran penting dalam membangun tatanan global dan regional. Dengan latar belakang ini, tulisan ini akan mengkaji penerapan konsep diplomasi preventif, sebagaimana dikembangkan dan dipahami dalam konteks sistem PBB, dalam lingkungan keamanan Asia Pasifik, khususnya Asia Tenggara dan Asia Timur. Perhatian utama tulisan ini adalah peran ASEAN dalam membangun diplomasi preventif.

Instrumen dan Rationale

Instrumen diplomasi preventif diarahkan untuk tujuan-tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Dalam pengertian yang lebih sempit, diplomasi preventif bertujuan untuk menyelesaikan suatu sengketa yang

memiliki potensi untuk berkembang menjadi konfrontasi militer. Dalam pengertian yang lebih luas diplomasi preventif mencoba membangun kondisi jangka panjang yang dapat mencegah penggunaan senjata sebagai alat untuk menyelesaikan suatu sengketa. Berdasarkan pengertian jangka pendek dan jangka panjang ini, maka instrumen diplomasi preventif dapat dikelompokkan dalam dua kategori, yaitu langkah-langkah pada masa damai (*peace-time measures*) dan respon pada masa krisis (*crisis-time response*). Langkah-langkah yang termasuk dalam kategori *peace-time* adalah: (1) *confidence building*; (2) *institution building*; dan (3) *early warning*. Sedangkan langkah-langkah yang termasuk dalam *crisis-time* adalah: (1) *fact finding*; (2) *good offices*; (3) *crisis management*; dan (4) *preventive deployment*.

Arti penting instrumen-instrumen di atas berbeda dari kawasan yang satu dengan kawasan lainnya dan sangat tergantung pada tantangan keamanan yang dihadapi oleh kawasan tersebut. Asia Tenggara dan Asia Timur adalah kawasan-kawasan yang sejak Perang Dingin banyak menghadapi tantangan-tantangan keamanan, karena itu kawasan-kawasan ini termasuk dalam kategori kawasan di mana intervensi PBB pernah dilakukan. Berakhirnya era Perang Dingin tidak membebaskan kedua kawasan itu dari konflik dan sengketa, dan tiadanya jaminan jangka pendek bahwa konflik dan sengketa itu akan segera diselesaikan memberi alasan yang cukup kuat bagi kawasan-kawasan tersebut untuk menerapkan diplomasi preventif. Konflik-konflik di kedua kawasan tersebut dapat digolongkan dalam tiga macam konflik, yaitu:

²Menurut Agenda untuk Perdamaian, *peacemaking*, *peacekeeping* dan *peacebuilding* masing-masing dirumuskan sebagai berikut. *Peacemaking* dirumuskan sebagai "action to bring hostile parties to agreement"; *Peacekeeping* dirumuskan sebagai "the deployment of a United Nation presence in the field..."; dan *Peacebuilding* dirumuskan sebagai "action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relaps into conflict" (Ghali, 1992).

1. Konflik intensitas tinggi:
 - Konflik Semenanjung Korea (Amerika Serikat-Korea Selatan-Korea Utara)
 - Konflik di Teluk Taiwan (Cina-Taiwan)
2. Konflik intensitas menengah:
 - Konflik Laut Cina Selatan dan Kepulauan Paracel (Cina-Taiwan-Vietnam, Filipina-Malaysia dan Brunei)
3. Konflik intensitas rendah:
 - sengketa kepulauan Utara (Jepang-Rusia)
 - sengketa Takeshima-Tokdo (Korea Selatan-Jepang)
 - sengketa kepulauan Senkaku (Cina-Jepang)
 - sengketa Sipadan-Ligitan (Indonesia-Malaysia)
 - sengketa kepulauan Pedra Branca (Singapura-Malaysia)
 - sengketa wilayah Limbang (Malaysia-Brunei)

Tantangan diplomasi preventif di kawasan-kawasan tersebut di atas tidak hanya membendung eskalasi sengketa dan konflik di atas, tetapi juga mencegah dampak dari eskalasi itu, misalnya perlombaan senjata dan pergeseran perimbangan kekuatan, yang dapat mempengaruhi prospek penyelesaian sengketa secara damai. Di kawasan Asia Pasifik, berakhirnya era Perang Dingin diikuti oleh meningkatnya pembelanjaan dan akuisisi senjata canggih, sebuah perkembangan yang menimbulkan kekhawatiran akan timbulnya perlombaan senjata regional (Ball, 1993/94: 78-112). Berkurangnya kehadiran militer Amerika Serikat dan Rusia dan meningkatnya kekuatan militer Cina adalah faktor-faktor yang membentuk kembali perimbang-

an kekuatan Asia Pasifik dan menimbulkan ketidakpastian. Karena itu, pelaksanaan diplomasi preventif harus menjamin bahwa dilema keamanan pasca Perang Dingin tidak akan menimbulkan salah pengertian atau salah perhitungan yang dapat mengarah pada timbulnya konfrontasi bersenjata.

Sekurang-kurangnya ada tiga dimensi untuk mengetahui persoalan diplomasi preventif di kawasan Asia Pasifik, yaitu: (1) kaitan antara diplomasi preventif dan multilateralisme; (2) hubungan antara diplomasi preventif dan kultur strategis; dan (3) kapasitas kolektif ASEAN dalam memelopori diplomasi preventif. Ketiga dimensi ini akan ditelaah dalam konteks ASEAN.

Multilateralisme dan Diplomasi Preventif

Asia Timur dan Asia Tenggara

Multilateralisme adalah elemen penting dari suatu struktur keamanan dan merupakan bagian integral dari keberhasilan suatu aliansi dan rejim keamanan kolektif. Dalam dua dasawarsa terakhir, multilateralisme telah memperlihatkan manfaatnya. Di Eropa, misalnya, multilateralisme terbukti sebagai mekanisme yang berguna untuk mengekspresikan dan melegitimasi keamanan bersama melalui pembentukan *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCE). Kemudian, sejak akhir 1980-an, muncul pemikiran bahwa multilateralisme juga dapat memberi sumbangan

bagi keamanan Asia Pasifik melalui pembentukan organisasi semacam CSCE.³

Berbeda dengan manifestasi multilateralisme di Eropa yang berorientasi pada ancaman, multilateralisme baru berfungsi sebagai mekanisme untuk mengurangi dan mambatasi perang dengan cara mematuhi seperangkat norma dan aturan main. Uni Soviet, Kanada dan Australia pernah mengusulkan organisasi semacam CSCE di Asia Pasifik tetapi tidak memperoleh dukungan luas dari negara-negara di kawasan. Meskipun demikian usul itu sendiri telah mendorong lahirnya perdebatan mengenai pentingnya sebuah forum untuk menjamin lingkungan Asia Pasifik yang lebih stabil dan aman. *ASEAN Regional Forum* (ARF), meskipun tidak menyerupai model Eropa, lahir dari perdebatan mengenai pentingnya forum keamanan multilateral. Multilateralisme pada akhirnya membantu memberi legitimasi yang kuat bagi usaha-usaha dan keberhasilan diplomasi preventif. Perlu pula dicatat bahwa diplomasi preventif itu sendiri cenderung untuk memperkuat multilateralisme, karena proses multilateralisme ini akan mendorong negara-negara untuk bersama-sama mengidentifikasi kepentingan mereka (Nagara, 1995: 44). Jadi, dibandingkan bentuk-bentuk diplomasi lainnya diplomasi preventif cenderung bersifat *pro-active*, karena selain ambisius, juga dapat memerankan banyak fungsi (Nagara, 1995: 45).

Kawasan Asia Pasifik, khususnya Asia Timur tidak memiliki pengalaman sejarah

dalam bidang diplomasi preventif. Tetapi lahirnya ARF memberi harapan besar akan munculnya mekanisme multilateral. Naskah konsep ARF yang dikeluarkan pada tahun 1995 secara jelas mengandung beberapa langkah penting dalam membangun tatanan keamanan yang multilateral, yaitu *confidence building measures* (CBM), *preventive diplomacy* dan *conflict resolution*. Mungkin kontribusi penting ARF terhadap diplomasi preventif di Asia Timur adalah membentuk semacam *code of conduct* untuk mengatur hubungan antar negara di kawasan. *Code of conduct* adalah aspek utama dari diplomasi preventif dan ARF telah mengambil langkah-langkah konkret ke arah penyusunan *code of conduct* itu. Langkah konkret ASEAN adalah memberi dukungan kepada tujuan dan prinsip-prinsip yang terdapat dalam *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) sebagai *code of conduct* yang mengatur hubungan antar negara. Prinsip-prinsip dalam TAC dipandang sebagai instrumen diplomatik yang unik untuk membangun saling percaya, untuk diplomasi preventif dan kerja sama politik dan keamanan (*ARF Chairman Statement*, 1994). Termasuk dalam norma-norma ASEAN ini adalah: (1) penghargaan timbal-balik terhadap kemerdekaan, kedaulatan, dan integritas teritorial; (2) hak setiap negara untuk membebaskan dirinya dari campur tangan asing, subversi dan koersi; (3) non-intervensi dalam urusan dalam negeri suatu negara; (4) penyelesaian perbedaan dan sengketa secara damai; dan (5) penolakan ancaman penggunaan kekuatan.

Pembentukan norma-norma dan aturan-aturan di Asia Timur masih dianggap sebagai suatu yang kontroversial dan negara-

³ Mengenai multilateralisme Asia Pasifik, lihat misalnya Cronin (1995).

negara di kawasan tersebut masih memiliki pandangan yang berbeda mengenai apa yang membentuk norma-norma. Ini berarti bahwa kerangka multilateral bagi diplomasi preventif di Asia Timur dianggap sebagai suatu yang tidak relevan bagi beberapa *flashpoint* di kawasan tersebut. Tiadanya proses dialog dan konsultasi sub-regional di kawasan Asia Timur telah menghambat terbentuknya norma-norma dan instrumen diplomasi preventif, terutama untuk mengatasi masalah di Semenanjung Korea. Korea Utara secara tegas menolak mekanisme keamanan Asia Timur, apalagi negara itu tidak termasuk dalam mekanisme diplomasi preventif yang lebih besar, yaitu ARF (Acharya, 1995: 182-202).

Meskipun ARF dianggap sebagai instrumen kebijaksanaan keamanan regional, tampaknya tidak ada negara yang bersedia menggantungkan keamanannya pada ARF (Leifer, 1996: 58). Karena itu sulit bagi ARF untuk menerapkan instrumen-instrumen tradisional dari diplomasi preventif pada masa krisis, misalnya pencarian fakta, manajemen krisis atau *preventive deployment* untuk menghadapi keadaan darurat di Asia Timur. Kemajuan ARF dan proliferasi dialog keamanan melalui track II memang mampu meningkatkan ongkos politik dari kemungkinan Cina menggunakan kekuatan militernya dalam sengketa Spratly, tetapi tidak mampu memberi efek berarti terhadap opsi Cina untuk menggunakan kekuatan militernya terhadap Taiwan. Sebagai negara besar di kawasan yang tidak begitu mendukung proses multilateralisme kawasan, Cina sadar bahwa ARF dapat berkembang menjadi front anti Cina. Karena itu, Cina memilih untuk mempertahankan

ARF sebagai mekanisme konsultasi informal dan melibatkan diri dalam diplomasi preventif melalui mekanisme bilateral. Hampir semua konflik yang termasuk dalam kategori *medium* dan *high* seperti disebutkan di atas ditangani melalui mekanisme bilateral. Ini berarti bahwa pendekatan multilateral untuk diplomasi preventif di Asia Timur dipandang sebagai sesuatu yang tidak diperlukan dan mungkin saja tidak diinginkan.

Prospek membangun diplomasi preventif di kawasan Asia Tenggara mungkin lebih baik dibandingkan dengan di kawasan Asia Timur, ini terutama karena faktor ASEAN. Di Asia Tenggara, ASEAN sebagai sebuah kelompok telah menjalankan apa yang dikategorikan sebagai diplomasi preventif. ASEAN itu sendiri sesungguhnya merupakan alat diplomasi preventif (Djiwandono, 1995: 89). Ada tiga macam kasus di mana ASEAN terlibat dalam kegiatan diplomasi preventif, yaitu kasus konflik intra ASEAN, kasus Kamboja dan kasus Laut Cina Selatan. Keterlibatan ASEAN dalam ketiga kasus di atas merupakan petunjuk kuat bahwa ASEAN sebagai sebuah pengelompokan regional telah menerapkan instrumen-instrumen diplomasi preventif. Kerja sama politik dan ekonomi ASEAN selama ini sebenarnya dapat dianggap sebagai *vehicle* diplomasi preventif. Kerja sama dalam bidang-bidang itu pada gilirannya akan mengurangi, walaupun tidak menghapuskan, penggunaan kekuatan di antara anggota ASEAN jika terjadi konflik di antara mereka (Bandoro, 1996). Jadi, dalam konteks ASEAN, diplomasi preventif merujuk pada pembatasan-pembatasan yang berlaku di antara anggota ASEAN teru-

tama untuk menghindari sikap bermusuhan dan mencegah konflik yang mungkin muncul dari sikap semacam itu.

Dalam konteks ASEAN, keamanan selalu dibicarakan melalui konsultasi dan dialog daripada melalui mekanisme formal untuk menyelesaikan sengketa atau melalui keamanan kolektif konvensional. Ini sebenarnya esensi dari model ASEAN, di mana Indonesia bertindak sebagai pelopor dalam memajukan ketahanan nasional (*national resilience*). Kondisi ketahanan nasional ini dapat dicapai hanya jika terdapat kondisi politik domestik yang stabil guna menunjang pembangunan ekonomi. Ketahanan nasional yang kokoh ini pada gilirannya akan melahirkan ketahanan regional (*regional resilience*). Nagara (1995) melihat ketahanan nasional ini sebagai *cultivate form of preventive diplomacy*. Asia Tenggara seharusnya mendapat kredit dari keberhasilannya menso-sialisasikan gagasan ketahanan regional sebagai cara ASEAN untuk menangani masalah-masalah kawasan. Sebagai *cultivate form* dari diplomasi preventif, ketahanan nasional dapat berfungsi sebagai model untuk bagian-bagian dunia lainnya mengenai bagaimana asosiasi negara-negara kecil dapat memelihara hubungan intra dan antar kawasan, terutama dalam memajukan kepentingan-kepentingan ekonomi, politik dan keamanan negara-negara anggotanya.

Telah dikatakan di atas bahwa ASEAN itu sendiri merupakan bentuk dari diplomasi preventif. ASEAN eksis untuk melayani kebutuhan dan kepentingan para anggotanya dan salah satu kebutuhan itu adalah mempromosikan cara-cara mence-

gah dan menyelesaikan suatu konflik, baik itu konflik intra maupun antar anggota ASEAN. Sejarah peran keamanan ASEAN selama ini membuktikan bahwa ASEAN lebih memfokuskan peran keamanannya dalam konflik antara anggota, dan dalam konflik semacam ini ASEAN terbukti telah mengembangkan secara efektif peran diplomasi preventifnya. Instrumen utama ASEAN adalah dialog dan kerja sama. Lebih dari itu, usul untuk membentuk *Regional ASEAN Peacekeeping Centre* juga harus dipandang sebagai cara dan usaha untuk memajukan dan meningkatkan peran diplomasi preventif ASEAN (Wanandi, 1995: 139-146). Peran diplomasi preventif ASEAN di Asia Tenggara pada akhirnya harus dilihat sebagai usaha-usaha regional untuk: (1) mengatasi dan mengantisipasi akibat dari ketidakpastian di kawasan; (2) mendukung peran PBB dalam menciptakan perdamaian global; (3) melembagakan keamanan kooperatif sebagai instrumen pencegahan konflik; dan (4) menegakkan prinsip-prinsip dan tujuan ASEAN.

Budaya Strategis

Apakah diplomasi preventif dapat dijalankan dan diterima oleh suatu kawasan tertentu sangat tergantung dari kondisi-kondisi strategis dan normatif dari kawasan tersebut. Suatu instrumen diplomasi preventif dapat diterapkan dalam suatu kawasan tertentu tetapi belum tentu dapat diterapkan di kawasan lainnya. Karakteristik dan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam suatu kawasan seringkali membentuk pandangan dan sikap negara mengenai suatu masalah, termasuk bagai-

mana diplomasi preventif itu harus dijalankan. Gagasan untuk membangun saling percaya dan membangun sebuah institusi adalah dua dari beberapa instrumen diplomasi preventif. Gagasan yang cukup populer di Barat ini terbukti efektif untuk menciptakan rasa aman. (Hopmann, 1996). Gagasan yang sama memang mulai dibicarakan dalam kontes Asia Pasifik, terutama setelah era Perang Dingin berakhir. Tetapi agar gagasan itu menjadi lebih relevan dengan kondisi kawasan Asia Pasifik pasca Perang Dingin, maka implementasi gagasan itu memerlukan pemikiran-pemikiran dan penyesuaian-penyesuaian lebih lanjut.

Usaha untuk memajukan dan menerima gagasan membangun saling percaya sebagai instrumen diplomasi preventif dilakukan baik pada tingkat formal maupun informal. Usaha pada tingkat formal dapat dilihat dalam naskah konsep ARF tahun 1995 yang menyebut usaha membangun saling percaya sebagai tahapan pertama dari perkembangan ARF (ARF Concept Paper, 1995). Dalam tingkat informal usaha itu dilakukan melalui Dewan Kerja Sama Keamanan Asia Pasifik (CSCAP) dengan membentuk kelompok kerja mengenai CBM. Usaha menjabarkan CBM sebagai instrumen diplomasi preventif melalui kedua jalur di atas harus dipandang sebagai langkah awal untuk mengkaji sejauh mana konsep CBM itu sendiri dapat diimplementasikan dan diterima oleh kawasan.

Rejim diplomasi preventif yang dikaitkan dengan sistem PBB atau dikembangkan dalam konteks Eropa sangat mengandalkan pada langkah-langkah formal,

eksplisit dan terstruktur. Budaya demikian kelihatannya sulit diterima sebagai landasan dibangunnya diplomasi preventif di kawasan Asia Pasifik. Dengan membandingkan pengalaman Barat, Ball (1993) berpendapat bahwa budaya strategis kawasan Asia Pasifik lebih menonjolkan aspek informalitas dari suatu struktur dan konsensus dalam pembuatan keputusan. Bagi Asia Pasifik, mekanisme informal untuk mengatasi isu-isu keamanan lebih penting daripada membangun institusi formal yang terstruktur. Ini berarti bahwa instrumen-instrumen diplomasi preventif di kawasan Asia Pasifik dapat dibangun dan diterima hanya jika sesuai dengan kondisi strategis dan normatif dari kawasan tersebut.

Di Asia Tenggara, "cara ASEAN" mungkin dapat mendukung usaha-usaha diplomasi preventif di kawasan tersebut. Karena kultur konsultasi politik dan keamanan ini (cara ASEAN) telah diterima dan dipraktekkan oleh ASEAN selama kurang lebih tiga puluh tahun, maka cara ini menjadi *basic building bloc* bagi ARF dalam menjalankan peran regionalnya. Mak (1996) mencatat beberapa keistimewaan dari proses ASEAN, yaitu: (1) tidak terstruktur; (2) tidak memiliki agenda yang formal dan isu-isu cenderung dibicarakan secara *ad hoc*; (3) mengutamakan konsensus; (4) keputusan diambil atas dasar suara bulat; dan (5) proses pembuatan keputusan berjalan cukup lama. Sampai batas tertentu ARF mengadopsi cara ASEAN dalam menangani masalah-masalah keamanan. Perdebatan mengenai kerja sama keamanan dalam kerangka ARF selama ini menunjukkan bahwa agar mekanisme diplomasi preventif dapat dite-

rima di kawasan Asia Timur, maka mekanisme itu harus lebih bersifat *ad hoc* daripada mekanisme yang terlembaga dan bersifat informal daripada legalistik.

Kapasitas Kolektif ASEAN

Pertanyaan pokok di sini adalah apakah ASEAN dapat memainkan peran kepemimpinan dalam diplomasi preventif? Faktor kepemimpinan sangat diperlukan untuk menentukan keberhasilan dari suatu diplomasi preventif. Sejarah hubungan internasional membuktikan bahwa negara-negara besar, karena sumber daya dan keahlian mereka, memainkan peran kunci dalam mengelola tatanan internasional. Dalam suatu konflik yang melibatkan negara-negara besar, maka diplomasi preventif sangat tergantung pada kepemimpinan negara-negara besar tersebut. Konser Eropa (*the concert of Europe*), misalnya, berhasil mencegah perang besar di Eropa karena kepemimpinan negara-negara besar dan konser demikian ini memberikan model historis dari sebuah sistem diplomasi preventif (Mueler, 1989/90; Rosecrance, 1992).

Pendekatan konser model Eropa untuk membangun diplomasi preventif di kawasan Asia Pasifik akan mendapat tanggapan dari negara-negara regional yang lebih kecil, dalam hal ini ASEAN dengan ARF-nya. Bahwa ASEAN di belakang kemudi ARF menunjukkan bahwa mereka menolak monopoli kepemimpinan negara-negara besar. Young (1992) mencatat bahwa negara-negara kekuatan menengah mampu memainkan peran kunci dalam diplomasi preventif, dan meskipun tidak memi-

liki kekuatan struktural, negara-negara kekuatan menengah ini dapat menawarkan gagasan-gagasan (*intellectual leadership*) dalam manajemen konflik. Kanada dan Australia, misalnya pernah memperlihatkan kepemimpinan mereka dengan mengajukan pemikiran-pemikiran mengenai langkah-langkah membangun saling percaya di kawasan Pasifik.

Sebagai kekuatan kecil, ASEAN sebenarnya dapat memainkan peran kunci dalam membentuk rejim diplomasi preventif. Komitmen besar ASEAN dalam menciptakan perdamaian dan stabilitas kawasan membentuk kapasitas kolektif ASEAN dalam menerapkan diplomasi preventif di Asia Pasifik, khususnya di Asia Timur. ASEAN menolak pendekatan konser gaya Eropa dan menuntut agar usaha-usaha kerja sama keamanan regional didasarkan atas penghargaan terhadap prinsip-prinsip kedaulatan. Melalui ARF, ASEAN sebenarnya mencoba membentuk pandangan negara-negara di kawasan mengenai cara-cara yang terbaik untuk mengelola masalah-masalah perdamaian dan keamanan, termasuk membangun rejim diplomasi preventif yang dapat diterima di subkawasan-subkawasan Asia Pasifik.

Leifer (1996: 55) mencatat bahwa ARF sejauh ini masih dianggap sebagai *imperfect diplomatic instrument* untuk mengatasi ketidakpastian keamanan kawasan dan bahwa pengalaman kerja sama ASEAN selama ini hanya menghasilkan *mild optimism* bahwa ASEAN mampu mentransfer model pengelolaan keamanannya ke kawasan-kawasan lain. Ini membatasi kapasitas kolektif ASEAN untuk memainkan peran kepemimpinan dalam rejim diplo-

masi preventif. Sulit diharapkan bahwa ASEAN dengan ARF-nya dapat menerapkan diplomasi preventif dalam masalah Semenanjung Korea dan Teluk Taiwan. Harus diingat bahwa di kawasan Asia Timur ditemukan empat negara besar yang menentukan perimbangan kekuatan di kawasan itu, yaitu Amerika Serikat, Cina, Rusia dan Jepang. Keberhasilan diplomasi preventif dan usaha-usaha perdamaian lainnya sampai batas tertentu sangat tergantung atas saling pengertian di kalangan negara-negara besar tersebut, terutama menyangkut norma-norma dan prinsip-prinsip kerja sama keamanan. Karena itu, usaha-usaha diplomasi preventif ASEAN dan ARF-nya harus selalu mempertimbangkan kepentingan dan kehadiran negara-negara besar tersebut di atas. Secara singkat dapat dikatakan bahwa meskipun ASEAN mengendalikan kemudi ARF, ASEAN itu sendiri tidak dapat menentukan sendiri *terms of reference*-nya tanpa memasukkan kepentingan utama negara-negara besar.

Penutup

Berakhirnya era Perang Dingin telah melahirkan sistem internasional yang multipolar yang belum tentu membawa kestabilan jangka panjang. Konflik-konflik di beberapa subkawasan Asia Pasifik kini semakin kentara dan mempunyai peluang untuk menjadi konflik yang lebih terbuka di waktu-waktu mendatang. Persoalan bagaimana mengelola dan mencegah konflik kini menjadi tema sentral setiap diskusi baik dalam tingkat formal maupun informal. Diplomasi preventif, diperkenalkan pertama kali oleh Sekjen PBB pertama, adalah mekanisme yang kini mulai menem-

pati tempat penting dalam daftar usaha-usaha untuk mencegah konflik. Tetapi implementasi konsep ini harus disesuaikan dengan kondisi dan lingkungan keamanan baru dari suatu kawasan tertentu.

Lahirnya ARF dipandang sebagai langkah multilateral awal untuk memajukan norma-norma dan prinsip-prinsip, termasuk di dalamnya diplomasi preventif, untuk mengatur perilaku dan hubungan antar negara. Tetapi kemampuan institusi multilateral, seperti ARF, untuk mempraktekkan diplomasi preventif akan menghadapi kendala-kendala tertentu, apalagi kalau operasi diplomasi preventif itu sendiri dihadapkan pada prinsip-prinsip yang harus dihormati, misalnya kedaulatan dan non-intervensi dalam urusan dalam negeri.

Tidak seperti kawasan Eropa, kawasan Asia Pasifik tidak memiliki pengalaman dalam melembagakan kerja sama, apalagi melembagakan kerja sama dalam bidang keamanan. Karena itu, praktek diplomasi preventif di kawasan Asia Pasifik cenderung dilakukan secara *ad hoc* dan tidak melembaga. Selain itu, pengalaman terbatas kerja sama ASEAN selama ini dipandang belum dapat memberi sumbangan berarti kepada mekanisme pengelolaan konflik yang berlaku untuk kawasan secara keseluruhan (Leifer, 1996: 56), karena ASEAN sendiri selama ini menahan diri untuk tidak membicarakan secara terbuka penyelesaian konflik-konflik regional. ASEAN memang memperoleh kredit dari keberhasilannya memunculkan ARF sebagai forum multilateral pertama di Asia Pasifik untuk masalah-masalah keamanan. Tetapi tidak semua negara di kawasan bersedia mengandalkan keamanannya pada "administrasi" ARF, dan

efektifitas mekanisme diplomasi preventif pada akhirnya sangat ditentukan oleh kemauan politik negara-negara anggota ARF itu sendiri.

REFERENSI

- Acharya, Amitav. 1996. Regional Security in the Asia Pacific: Trends and Prospects. Dalam Jusuf Wanandi. ed. *Regional Security Arrangements. Indonesia and Canadian Views*. Jakarta. CSIS.
- Bandoro, Bantarto. 1996. ASEAN dan Pertahanan Gaya Nato? *Kompas*, 27 Februari.
- Ball, Desmond. 1993. *Strategic Culture in the Asia Pasific Region (With Some Implication for Regional Security Cooperation)*. Australian National University. Strategic & Defense Studies Centre. Working Paper No. 270.
- , Desmond. 1993/94. Arms and Affluence: Military Acquisition in the Asia Pacific Region. *International Security*. Vol. 18/3. Winter.
- Cronin, Patrick. 1995. Pacific Rim Security: Beyond Bilateralism. *Pacific Review*, Vol. 5/3.
- Djiwandono, Soedjati J. 1996. Confidence Building Measures and Preventive Diplomacy: A Southeast Asia Perspective. Dalam Jusuf Wanandi. ed. *Regional Security Arrangements. Indonesian and Canadian Views*. Jakarta. CSIS.
- Ghali, Boutros-Boutros. 1992/1993. Empowering the United Nations. *Foreign Affairs*. Vol. 71. Winter.
- , Boutros Boutros. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace Making and Peace Keeping*. New York.
- Hopmann, Terrence P. 1996. Preventive Diplomacy and Security Building in Western Pacific: Lessons from the European Case. Makalah disampaikan pada International Conference on Preventive Diplomacy for Peace and Security in the Western Pacific. Taipei.
- Leifer, Michael. 1996. The ASEAN Regional Forum. *Adelphi Papers*. 302.
- Mak, J.N. 1995. The ASEAN Process ("Way") of Multilateral Cooperation and Cooperative Security: The Road to a Regional Arms Register?. Makalah disampaikan pada MIMA-SIPRI Workshop on ASEAN Arms Register: Developing Transparency. Kuala Lumpur. Oktober 2-3.
- Mueller, John. 1989/90. A New Concert of Europe. *Foreign Policy*. 77.
- Nagara, Bun. 1995. Preventive Diplomacy as a Function of Multilateralis in Southeast Asia. Defining the Parameters. Dalam Sarasin Viraphol dan Werner Pfenning. ed. *ASEAN-UN Coooperation in Preventive Diplomacy*. Bangkok. Ministry of Foreign Affairs.
- Rosecrance, Richard. A New Concert of Powers. *Foreign Affairs*. Vol. 71/2. Spring.
- Young, Oran R. 1991. Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organization*. Vol. 45/3. Summer.
- Wanandi, Jusuf. 1996. Regional Peace Keeping: ASEAN's Role and Contribution. Dalam Sarasin Viraphol dan Werner Pfenning. ed. *ASEAN-UN Coooperation in Preventive Diplomacy*. Bangkok. Ministry of Foreign Affairs.

Dokumen

Upaya Persetujuan Multilateral ASEM dan Pertemuan Para Menlu ASEAN

F. Andrea

- I. KTT ASEM
- II. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN (AMM)
 - A. Komunike Bersama AMM
 - B. Masalah Laut Cina Selatan
 - C. Sidang Konsultatif
 - D. Troika ASEAN
 - E. Pertemuan ARF
 - F. ASEAN PMC

Untuk pertama kalinya KTT ASEM (*Asia-Europe Meeting*) antara tujuh negara ASEAN, Jepang, Korea Selatan dan Cina dan lima belas negara anggota Uni Eropa berlangsung di Bangkok, Thailand pada tanggal 1-2 Maret 1996. Tema utama KTT ASEM ialah Kemitraan Asia-Eropa untuk Pertumbuhan Lebih Besar (*Asia-Europe Partnership for Greater Growth*), untuk mengkampanyekan perdamaian dan pembangunan serta kesejahteraan yang berkelanjutan. Ide untuk menyelenggara-

kan KTT ASEM berasal dari PM Singapura, Goh Chok Tong. Menurut Goh Chok Tong menjelang tahun 2000 nanti kekuatan besar ekonomi akan terpusat pada Amerika Utara, Eropa Barat dan Asia Timur yang belum memiliki ajang kerja sama. Karena itu, Goh Chok Tong menekankan perlunya kerja sama Asia-Eropa melalui ASEM pada tingkat tinggi.

Tujuan utama ASEM adalah memelihara dan meningkatkan perdamaian dan stabilitas, sehingga tercipta kondisi yang kondusif untuk melaksanakan pembangunan ekonomi dan sosial. Dalam rangka kerja sama ekonomi, komitmen KTT ASEM adalah memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur oleh *World Trade Organization* (WTO), prinsip-prinsip pasar bebas, sistem perdagangan multilateral yang terbuka, liberalisasi ekonomi yang non-diskriminatif, dan regionalisme terbuka.

Gagasan ini timbul karena tuntutan kepentingan strategis untuk membangun ke-

rangka kerja sama dalam bidang ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi di tengah proses perubahan begitu cepat yang melanda dunia. Masyarakat Eropa dan Asia mempunyai kepentingan bersama untuk membangun masa depan, membentuk tata hubungan dunia baru yang lebih adil, dan mengidentifikasi apa yang bisa dilakukan bersama dalam sebuah cara baru, yang dapat memberi keuntungan timbal-balik. Peningkatan kerja sama ekonomi antara kedua benua diperkirakan akan memberi kontribusi yang positif bagi kemajuan umat manusia (*Kompas*, 1-3-1996).

Beberapa kemajuan dan keputusan penting sidang Menlu ASEAN (AMM) telah dihasilkan melalui komunique bersama AMM. Salah satu di antaranya adalah keputusan mengangkat derajat kerja sama fungsional ASEAN setara dengan kerja sama di bidang politik dan ekonomi. Peningkatan kerja sama fungsional ini penting, sebab selama ini kegiatan kerja sama fungsional tersebut kurang begitu menonjol jika dibandingkan dengan kerja sama politik dan ekonomi. Kerangka peningkatan kerja sama fungsional ini terdiri dari pengembangan sumber daya manusia, daya saing teknologi dan keterpaduan sosial. AMM ini menyadari perlunya memberi perhatian lebih besar pada institusi keluarga dalam rangka pembentukan masyarakat ASEAN yang lebih kuat dan profesional (*Kompas*, 23-7-1996).

Di samping itu peningkatan kerja sama fungsional ini perlu terus dilakukan guna mengantisipasi berbagai pengaruh eksternal, seperti perkembangan ekonomi dunia yang makin kompleks, munculnya blok perdagangan regional, berbagai bentuk proteksi di bidang ekonomi dan perdagangan, perkembangan teknologi dan sebagainya.

Dengan peningkatan kerja sama antar anggota ASEAN ini maka beberapa kema-

juan seperti peningkatan saling pengertian antar sesama anggota ASEAN, kebersamaan dan persahabatan regional dapat dicapai.

Isu politik yang menjadi perhatian AMM adalah masalah Laut Cina Selatan, khususnya setelah Cina mensahkan Undang-Undang batas wilayah perairan (*territorial waters*) yang ditarik dari garis pantai (*baseline*) di sepanjang daratan Cina dan Kepulauan Paracel, di bagian utara Laut Cina pada tanggal 15 Mei lalu.

Perluasan wilayah ini mendapat reaksi dari Filipina dan Vietnam yang mengajukan keberatan dan melakukan protes secara resmi. Indonesia yang tidak mempunyai kepentingan juga mempertanyakan tindakan Cina dengan mengirim *aide memoire* kepada Dubes Cina di Jakarta. Dengan *aide memoire* pemerintah Indonesia meminta penjelasan dari pemerintah Cina tentang perluasan wilayah tersebut.

Dalam suatu komunique bersama para Menlu ASEAN juga mengkhawatirkan terhadap apa yang terjadi di Laut Cina Selatan. Untuk itu hendaknya penyelesaian sengketa di wilayah tersebut diselesaikan secara damai. Upaya membuat *regional code of conduct* di Laut Cina Selatan sebagai rujukan untuk memelihara stabilitas dan saling pengertian antar negara yang terlibat sengketa di wilayah itu merupakan langkah yang baik guna tercapainya stabilitas kawasan. Melalui forum ARF misalnya, upaya tersebut kiranya dapat menciptakan saling percaya di antara negara-negara pengklaim.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang KTT ASEM di Bangkok, Maret 1996 dan pertemuan para Menlu ASEAN (AMM) ke-29 di Jakarta, Juli 1996.

I. KTT ASEM

Konferensi Tingkat Tinggi Asia-Eropa (KTT ASEM) I berlangsung di Bangkok, Thailand, tanggal 1-2 Maret 1996. Asia diwakili oleh 10 negara, yaitu ASEAN (Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, Brunei Darussalam dan Vietnam) dan Jepang, Cina, Korea Selatan. Uni Eropa diwakili oleh seluruh anggotanya, yaitu Inggris, Perancis, Jerman, Belanda, Spanyol, Italia, Belgia, Finlandia, Denmark, Yunani, Irlandia, Portugal Luksemburg, Swedia, Austria.

KTT ASEM bersifat informal dan hanya tiga pidato yang dibacakan masing-masing oleh Ketua KTT ASEM, PM Thailand *Banharn Silpa Archa*, Presiden Komisi Eropa, *Jacques Santer*, dan Ketua Uni Eropa, PM Italia *Lamberto Dini*.

Hadir dalam konferensi itu PM Thailand, *Banharn Silpa Archa*, Presiden Soeharto, PM Malaysia, *Mahathir Mohamad*, PM Singapura, *Goh Chok Tong*, Presiden Filipina, *Fidel Ramos*, Sultan Brunei Darussalam, *Hasanal Bolkiah*, PM Vietnam, *Vo Van Kiet*, PM Jepang, *Ryutaro Hashimoto*, Presiden Korea Selatan, *Kim Youngsam*, PM Cina, *Li Peng*. Sedangkan dari Eropa hadir Kanselir Austria, *Franz Vranitsky*, PM Belgia, *Jean Luc Dehaene*, Menlu Denmark, *Niels Petersen*, PM Finlandia, *Paavo Lipponen*, Presiden Perancis, *Jaques Chirac*, Kanselir Jerman, *Helmut Kohl*, Mendagri Yunani, *Apostolos Tsochatzopoulos*, PM Irlandia, *John Bruton*, PM Itali, *Lamberto Dini*, PM Luksemburg, *Jean Claude Juncker*, PM Belanda, *Wim Kok*, PM Portugal, *Antonio Guterres*, Menlu Spanyol, *Carlos Westendorp*, Menlu Swedia, *Lena Hjelm-Wallen*, dan PM Inggris *John Major* untuk membicarakan masalah isu politik, ekonomi dan hak asasi manusia (HAM).

Isu-isu politik yang dibahas antara lain mengenai rekonstruksi Bosnia, KEDO (*Korean Energy Development Organization*) dan masalah perlucutan senjata serta restrukturisasi dan demokratisasi PBB. Isu-isu ekonomi mencakup masalah peningkatan perdagangan antar kawasan, investasi, sektor swasta, pembangunan wilayah Mekong, pengembangan sumber daya manusia, kerja sama riset dan teknologi, serta isu-isu lainnya.

Ketua KTT Asia-Eropa (ASEM), *Banharn Silpa Archa* mengatakan: (1) perlu disusun suatu Rencana Aksi Promosi Investasi Asia-Eropa (*Asia-Europe Action Plan*) untuk mendorong peningkatan arus investasi timbal-balik kedua kawasan; (2) usul pembentukan Kelompok Kerja Gabungan Pemerintah dan Swasta yang bertugas menyusun rencana aksi investasi dalam enam bulan; (3) penyusunan rencana aksi investasi mempunyai arti penting dalam rangka membuka peluang usaha bagi sektor swasta di kedua belah pihak; (4) perlu dibentuk Forum Bisnis Asia-Eropa (*Asia-European Business Forum*), yang secara berkala akan mempertemukan perwakilan bisnis kedua kawasan; (5) perlu mendorong keterlibatan sektor swasta, melalui kontak langsung antar pengusaha kedua kawasan, termasuk mendorong pembentukan usaha patungan di antara mereka; (6) Asia dan Uni Eropa perlu lebih terbuka di bidang perdagangan, investasi serta pertukaran teknologi dan pengetahuan, seperti di APEC (*Kompas*, 2-3-1996); (7) kerja sama ASEM tidak cukup hanya di bidang ekonomi saja, melainkan harus mencakup bidang keamanan. Uni Eropa perlu memainkan peran penting dalam ARF; (8) Uni Eropa dan Asia perlu secara bersama-sama mempromosikan perlucutan senjata, termasuk perlucutan dan larangan senjata nuklir, senjata kimia dan senjata biologis; (9) ia meminta Uni Eropa untuk mendukung Traktat Zona Bebas Senjata

Nuklir di Asia Tenggara yang disepakati oleh 10 negara Asia Tenggara di Bangkok Desember 1995; (10) perlunya keterlibatan Uni Eropa bersama-sama negara-negara Asia membantu pembangunan sub-kawasan Mekong Basin, yang terdiri dari Kamboja, Laos dan Propinsi Yunnan di Cina Selatan (*Suara Karya*, 2-3-1996).

Ketua Uni Eropa, PM Italia, *Lamberto Dini* mengatakan: (1) peningkatan perdagangan dan investasi antara Asia dan Eropa selama ini kurang meningkat sehingga harus ada peningkatan di bidang pertukaran teknologi, investasi langsung dari Eropa ke Asia dengan melibatkan sektor swasta; (2) ASEM tidak akan membentuk institusi formal. Keberhasilan pertemuan ASEM karena informalitas, fleksibel dan pragmatis.

Dalam pidato pembukaan Presiden Komisi Eropa, *Jaques Santer*, mengatakan bahwa: (1) Eropa tetap berprinsip bahwa HAM berlaku secara universal dan hak individu dijunjung tinggi; (2) meskipun Eropa berasal dari tradisi yang berbeda-beda, namun Eropa terikat nilai-nilai universal yang berlaku untuk semua manusia; (3) nilai-nilai yang sudah menjadi norma internasional di dalam PBB dan konvensi PBB sudah menjadi komitmen bagi semua manusia; (4) Asia hendaknya memanfaatkan pertemuan ASEM untuk membahas berbagai isu baru, seperti masalah investasi dan pelanggaran hak milik intelektual yang akan dibicarakan pada pertemuan WTO bulan Desember 1996 di Singapura (*Kompas*, 2-3-1996); (4) pentingnya kerja sama ASEM bagi sistem perdagangan multilateral, peningkatan kerja sama riset dan teknologi, kerja sama untuk mewujudkan masyarakat informasi global, kerja sama perlindungan lingkungan serta kerja sama di bidang kebudayaan (*Merdeka*, 2-3-1996).

KTT ASEM ditutup dengan kesepakatan sebuah dokumen yang disebut Pernyataan Ketua (*Chairman's Statement*).

Kesepakatan ASEM menyatakan: (1) forum ASEM tidak akan diinstitusikan, bersifat evolusioner dan terbuka bagi negara-negara kedua benua yang ingin bergabung; (2) disepakati bahwa KTT mendatang pada tahun 1998 akan diselenggarakan di Inggris, dan tahun 2000 akan diselenggarakan di Korea Selatan; (3) kerja sama ekonomi dan sosial yang akan digarap meliputi Rencana Kerja Sama Promosi Investasi Asia-Eropa, Forum Bisnis Asia-Eropa, Pembangunan Wilayah Mekong, Pusat Teknologi Lingkungan Asia-Eropa, dan Program Universitas Asia-Eropa; (4) tekad saling meningkatkan arus modal dan investasi antar kedua benua. Kerja sama ini didasarkan pada 'prinsip-prinsip ekonomi pasar, sistem perdagangan multilateral dan terbuka, liberalisasi non-diskriminatif, dan regionalisme terbuka; (5) peningkatan perdagangan dan investasi antar benua itu dilakukan melalui upaya-upaya fasilitasi dan liberalisasi, seperti penyederhanaan dan perbaikan prosedur bea cukai dan *standard conformance*; (6) ASEM bertekad mengurangi hambatan-hambatan perdagangan demi meningkatkan investasi Eropa di Asia dan sebaliknya; (7) tekad 25 pemimpin Asia dan Eropa untuk meningkatkan dialog yang didasarkan pada prinsip saling menghargai, kesetaraan, menjunjung hak-hak fundamental; dan sesuai hukum dan kewajiban internasional, didasarkan pula pada prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing, baik langsung maupun tidak langsung (*Kompas*, 3-3-1996); (8) meningkatkan dialog politik dan keamanan seperti yang sudah dilakukan selama ini, yaitu dialog ASEAN-Uni Eropa, ARF dan ASEAN-PMC; (9) peningkatan kerja sama mempromosikan pembaruan sistem PBB agar lebih efektif dan demokratis, termasuk isu-isu mengenai

Dewan Keamanan, Majelis Umum, Dewan Ekonomi dan Sosial dan Keuangan PBB. Kerja sama tersebut akan diwujudkan dalam bentuk dialog mengenai masalah tersebut antara para wakil negara-negara ASEM di PBB; (10) mendukung inisiatif global mengenai pengendalian senjata, perlucutan dan non-proliferasi senjata pemusnah massal dan menegaskan kembali negara-negara Asia dan Eropa dalam meningkatkan kerja sama bidang-bidang tersebut; (11) pentingnya menuntaskan Traktat Pelarangan Menyeluruh Uji Coba Senjata Nuklir (CTBT) tahun 1996 ini; (12) menghargai langkah sepuluh negara Asia Tenggara yang menandatangani Traktat Kawasan Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara pada bulan Desember 1995 lalu. Mereka setuju senjata nuklir harus dihapuskan, termasuk pelarangan senjata kimia dan biologi (*Suara Pembaruan*, 3-3-1996).

II. PERTEMUAN PARA MENLU ASEAN (AMM)

Sidang Para Menlu ASEAN (*ASEAN Annual Ministerial Meeting-AMM*) ke-29 berlangsung di Jakarta tanggal 20-21 Juli, didahului oleh Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting - SOM*) ASEAN tanggal 16-19 Juli 1996. Setelah AMM akan dilanjutkan dengan pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) tanggal 23 Juli, kemudian *ASEAN Post Ministerial Meeting* (ASEAN-PMC) yang berlangsung tanggal 24-25 Juli 1996.

Sebelumnya Sidang Khusus SOM ASEAN dan SOM ARF berlangsung di Surabaya dan Yogyakarta guna mempersiapkan pertemuan ARF ke-3 yang akan berlangsung di Jakarta tanggal 23 Juli 1996.

Sidang Khusus SOM ASEAN berlangsung di Surabaya, 8-10 April 1996 dihadiri oleh Dirjenpol Deplu *Izhar Ibrahim* seba-

gai Ketua Komite Tetap ASEAN, Sekjen Deplu Malaysia, *Kamil Jaafar*, Sekretaris Tetap Deplu Singapura, *Kishore Mahbubani*, Wakil Menlu Filipina, *Rodolfo Severino*, Sekretaris Tetap Deplu Thailand, *Thep Devakula*, Sekretaris Tetap Deplu Brunei Darussalam, *Lim Jock Seng*, dan Wakil Menlu Vietnam, *Vu Khoan* untuk membahas tentang penugasan Indonesia dalam menentukan kriteria mengenai negara mana saja yang bisa diterima sebagai anggota ARF, pertikaian antara CPP dan Funcipec di Kamboja, ketegangan di Selat Taiwan, sengketa di Spratly, dan ASEM.

Dirjenpol Deplu *Izhar Ibrahim* mengatakan dalam sidang itu bahwa agar seluruh anggota ARF menciptakan suasana saling percaya (*Confidence Building Measures-CBM*) di kawasan Asia Pasifik. Prinsip ARF, semua negara harus merasa nyaman (*comfortable*), jangan ada yang merasa dipojokkan dan ditekan atau dipaksa untuk mengungkapkan kekuatan militernya. Selain itu ia mengatakan bahwa masalah kriteria keanggotaan ARF merupakan masalah yang sulit. Apakah anggota ARF dibatasi oleh keadaan geografis, kepentingan atau kriteria lain. Beberapa negara seperti Perancis, Inggris, India, Pakistan, Myanmar, Korea Utara, Kazakstan, Mongolia dan Ukraina telah menyatakan keinginannya untuk menjadi anggota ARF. Pada kesempatan lain ia mengatakan Indonesia dan ASEAN tidak keberatan India dan Myanmar diterima sebagai anggota ARF. Hanya saja kesepakatan mengenai kriteria dan partisipasi tergantung konsultasi dengan negara-negara anggota lain (*Kompas*, 9-4-1996).

Hasil SOM ASEAN menyatakan: (1) setuju diadakannya konsultasi ASEAN-Cina mengenai Spratly dalam tingkat pejabat tinggi; (2) sepakat agar masing-masing parlemen anggota ARF mempercepat ratifikasi Traktat Zona Bebas Senjata Nuklir

di Asia Tenggara (SEANWFZ); (3) membentuk dua kelompok kerja (Pokja), masing-masing Pokja Isu-isu Kerja Sama Keamanan dan Pokja Isu-isu Kerja Sama Politik; (4) Pokja Keamanan menyetujui pelebagaan seminar ASEAN mengenai perencanaan pertahanan secara reguler. Pokja Politik antara lain menyepakati agar ASEAN mengupayakan selesainya Traktat Larangan Uji Coba Nuklir Menyeluruh (CTBT); (4) setuju pertemuan pejabat militer ASEAN dengan tema *Exchange of Views on Security in the Asia Pacific Region*, dalam wadah SOM Khusus ASEAN (*Kompas*, 10-4-1996).

Sidang Khusus SOM ASEAN dan SOM ARF berlangsung di Yogyakarta, 10-11 Mei 1996 dihadiri Dirjenpol Izhar Ibrahim, Sekjen Deplu Malaysia, Kamil Jaafar, Sekretaris Tetap Deplu Singapura, Kishore Mahbubani, Wakil Menlu Filipina, Rodolfo Severino, Wakil Menlu Vietnam, Vu Khuan, Sekretaris Tetap Deplu Brunei Darussalam, Lim Jock Seng, dan Pejabat Deplu Thailand, Saroj untuk membahas sejumlah masalah keamanan. Di antaranya perjanjian keamanan AS-Jepang, perjanjian perbatasan Rusia-Cina, perjanjian tak saling menyerang di Asia Tengah (Rusia, Cina, Tajikistan, dan Kirgistan), krisis Selat Taiwan, sengketa Spratly, dan rencana perdamaian di Semenanjung Korea.

Hasil SOM ASEAN menyatakan: (1) agar SOM ARF membahas perkembangan tentang inisiatif empat negara (Korea Selatan, Korea Utara, AS, Cina) untuk mencapai perdamaian di Semenanjung Korea, perjanjian tidak saling menyerang di Asia Tengah (Rusia, Cina, Kirgistan dan Tajikistan), masalah Cina-Taiwan, perjanjian keamanan AS-Jepang, dan perjanjian "bertetangga baik" antara Rusia dan Cina; (2) disetujui tentang Indonesia dan Jepang melanjutkan tugas sebagai Wakil Ketua *Intersessional Group on CBM* (ISG) sampai ta-

hun 1997; (3) tahun 1997 jabatan dua Wakil Ketua ISG on CBM diserahkan kepada Cina dan Filipina; (4) puas dengan Laporan Ringkas (*Summary Report*) yang dihasilkan *Intersessional Meeting on SAR Coordination and Cooperation* (Koordinasi dan Kerja Sama SAR), yang diwakilketuai oleh AS dan Singapura; (5) puas dengan Laporan Ringkas *ISM on Peace-keeping Operation* (Operasi Pasukan Perdamaian) yang diwakilketuai Kanada dan Malaysia (*Kompas*, 10-5-1996).

Hasil SOM ARF menyatakan: (1) menerima India dan Myanmar sebagai anggota ARF; (2) menyepakati untuk tidak menerima anggota baru (moratorium). Saat ini anggota ARF berjumlah 21 anggota, dan lamaran dari beberapa negara tidak akan diterima, minimal sampai satu atau dua tahun mendatang; (3) menyepakati tiga kriteria bagi negara-negara pelamar anggota ARF, yaitu: (a) keputusan final harus didasarkan pada asas konsensus, yang dalam Makalah Konsep ARF secara jelas disebut sebagai "musyawarah dan mufakat"; (b) dampak peranan atau kepentingan negara bersangkutan terhadap masalah-masalah politik dan keamanan kawasan, baik secara langsung atau tidak; (c) negara-negara pelamar harus menghormati berbagai traktat atau dokumen yang telah dihasilkan ASEAN seperti makalah Konsep ARF, TAC (*Treaty of Amity and Cooperation*) atau Traktat Zona Bebas senjata Nuklir di Asia Tenggara (SEANWFZ).

Ketiga kriteria tersebut akan direkomendir kepada para Menlu ARF yang akan mengambil keputusan final; (4) menyepakati empat prinsip (*guiding principles*) dan empat kriteria baru, yang akan disampaikan kepada para Menlu ARF yang akan bersidang di Jakarta pada tanggal 23 Juli 1996 tentang keputusan moratorium, yaitu: (a) calon anggota harus bersikap kooperatif terhadap Makalah Konsep ARF,

yang isinya mewajibkan semua anggota merumuskan CBM, diplomasi preventif dan resolusi konflik; (b) ARF hanya boleh menerima anggota yang secara geografis tercakup (*geographical footprint*) dalam kawasan Asia Pasifik, yakni negara-negara Asia-Oceania; (c) perluasan keanggotaan harus dilakukan secara hati-hati dan penuh pertimbangan; (d) penerimaan anggota baru didasarkan pada asas konsensus; (5) melanjutkan kegiatan *ISG on CBM* yang saat ini diwakilketuai oleh Indonesia dan Jepang, dan akan diserahkan kepada Cina dan Filipina pada tahun 1997; (6) setuju membentuk Bantuan Bencana Alam (*Inter-sessional Meeting on Disaster Relief-ISM*) yang diwakilketuai Thailand dan Selandia Baru; (7) menerima laporan ringkas yang disampaikan *ISM on Peace-keeping Operation* (AS dan Singapura) dan *ISM on Coordination and Cooperation SAR* (Malaysia dan Kanada) (*Kompas*, 11-5-1996).

Sidang Para Menlu ASEAN (*ASEAN Annual Ministerial Meeting-AMM*) ke-29 yang berlangsung di Jakarta, tanggal 20-21 Juli didahului oleh pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting - SOM*) ASEAN tanggal 16-19 Juli 1996. Dalam pertemuan itu dibahas antara lain tentang peningkatan kerja sama fungsional, peningkatan pembangunan sumber daya manusia, memperkuat identitas ASEAN dan meningkatkan kesadaran ASEAN ke arah realisasi masyarakat ASEAN yang maju di bidang teknologi, pendidikan dan sebagainya, serta jaringan Internet ASEAN-WEB. Di samping itu dibahas masalah politik, aspek-aspek dari rancangan komunike bersama ASEAN yang akan dikeluarkan pada acara penutupan Pertemuan Tahunan Menlu ASEAN ke-29. AMM akan dilanjutkan dengan pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) tanggal 23 Juli 1996 dan Pertemuan *Post Ministerial Conference* (PMC) tanggal 24-25 Juli 1996 untuk mem-

bahas: (1) isu-isu internasional seperti masalah Bosnia; (2) upaya global untuk meratifikasi Traktat Larangan Uji Coba Nuklir Komprehensif (*Comprehensive Test Ban Treaty-CTBT*); (3) masalah "perluasan wilayah" oleh Cina pada bulan April lalu di sekitar wilayah Laut Cina Selatan.

Presiden Soeharto mengatakan pada pembukaan AMM bahwa: (1) negara-negara ASEAN perlu mengkonsolidasikan posisi bersama untuk menentang pembahasan masalah di luar perdagangan dalam pertemuan tingkat menteri Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang akan berlangsung bulan Desember 1996 di Singapura; (2) pembentukan WTO tidak berarti dapat menghilangkan ketidakadilan dan ketidakseimbangan sistem perdagangan dunia; (3) pembahasan WTO tidak boleh menyimpang dan hanya terbatas pada agenda yang sudah disepakati dalam pertemuan Marrakesh, mengingat luasnya cakupan masalah perdagangan yang harus ditangani WTO; (4) peningkatan pelaksanaan kerja sama fungsional ASEAN yang setara dengan kerja sama politik dan ekonomi akan bisa meningkatkan kualitas hidup rakyat ASEAN; (5) ASEAN perlu menindaklanjuti dan mengkonsolidasikan rencana aksi kerja sama fungsional agar lebih terpusat dan terarah; (6) ruang lingkup kerja sama fungsional perlu diperluas agar menjadi sarana yang efektif untuk mengembangkan sumber daya manusia, meningkatkan daya saing teknologi, dan pengukuhan kesatuan sosial (*Kompas*, 21-7-1996).

Menlu Singapura, S. Jayakumar, mengatakan bahwa berakhirnya Perang Dingin tidak mengakibatkan perubahan *cataclysmis* (besar) di Asia Timur. Perkembangan kawasan memasuki lingkungan yang tidak pasti dan belum bisa dipetakan. Perkembangan dalam beberapa tahun ini di Semenanjung Korea, Selat Taiwan

dan Laut Cina Selatan menunjukkan keadaan itu. Di samping itu ia mengatakan sejak AFTA dibentuk tahun 1993, perdagangan intra-ASEAN pada tahun 1994 meningkat 40 persen, dengan total nilai mencapai 111 milyar dollar AS. Kemudian pada tahun 1995 meningkat menjadi 16 persen, mencapai 130 milyar dollar AS.

Menlu Thailand, *Amnuay Viravan*, mengatakan bahwa pentingnya upaya peningkatan kerja sama di pesisir Sungai Mekong. Kerja sama tersebut dapat meningkatkan dan mempercepat integrasi ekonomi antara negara-negara Indocina, Myanmar dan ASEAN.

Menlu Malaysia, *Ahmad Badawi*, mengatakan bahwa pengalaman ASEAN dalam membangun bangsa dan sosial ekonomi di antara anggotanya hendaknya di bagi-bagi ke anggota baru ASEAN. Hal ini dimaksudkan untuk mempercepat integrasi ke dalam ASEAN, meningkatkan asosiasi dan memperkuat masyarakat negara-negara Asia Tenggara.

Menlu Brunei Darussalam, *Mohamad Bolkiah*, mengatakan penambahan anggota ASEAN menjadi sepuluh mempunyai arti penting bagi peningkatan taraf hidup rakyat ASEAN dan menjamin perdamaian dan stabilitas kawasan Asia Tenggara.

Menlu Myanmar, *U Ohn Gyaw*, mengatakan bahwa negaranya perlu waktu untuk melakukan berbagai bentuk penyelesaian dan persiapan untuk menjadi anggota penuh ASEAN (*Kompas*, 21-7-1996).

untuk menyusun tata sikap regional (*regional code of conduct*) di Laut Cina Selatan yang akan menjadi dasar bagi stabilitas jangka panjang di kawasan tersebut dan mempromosikan saling pengertian di antara negara-negara pengklaim untuk menyelesaikan sengketa secara damai sesuai dokumen UNCLOS 1982; (3) pentingnya pelaksanaan secara penuh dan efektif Perjanjian Non-proliferasi Nuklir (NPT) dalam mempromosikan perdamaian dan keamanan internasional; (4) negara-negara nuklir agar menahan diri, tidak melaksanakan uji coba nuklir sampai Konferensi Perlucutan Senjata menyelesaikan negosiasi tentang CTBT pada tahun 1996; (5) puas terhadap kemajuan yang dicapai dalam pertemuan Kerja Sama Pembangunan Lembah Sungai Mekong yang diadakan di Kuala Lumpur pada bulan Juni 1996 lalu. Pertemuan tersebut telah mensahkan kerangka kerja dasar Kerja Sama Pembangunan Lembah Sungai Mekong dan perlunya ASEAN memobilisasi dana dalam kerja sama pembangunan tersebut; (6) kesepakatan dibentuknya ASEAN and Non-ASEAN Riparian States Experts Group dengan Thailand sebagai ketua untuk mempelajari isu yang berkaitan dengan mobilitasi dana; (7) mendirikan *Special ASEAN and Non-ASEAN Working Group* dengan Malaysia sebagai ketuanya untuk mempelajari isu-isu yang berkaitan dengan rencana pembangunan jalur kereta api antara Singapura dan Kunming, di propinsi Yunnan, Cina bagian selatan (*Kompas*, 22-7-1996).

A. Komunike Bersama AMM

Komunike bersama (*joint communique*) AMM mengatakan sebagai berikut: (1) kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk menyelesaikan secara damai dan menahan diri dalam menangani masalah Laut Cina Selatan; (2) mensahkan gagasan

B. Masalah Laut Cina Selatan

Masalah Laut Cina Selatan menjadi topik penting, terutama setelah Menlu Ali Alatas membicarakan ada *aide-memoire* yang disampaikan Indonesia kepada pihak Cina melalui Dubesnya di Jakarta, yang intinya menanyakan masalah perluasan

kawasan Cina di Laut Cina Selatan dan berkaitan dengan keputusan Cina untuk memberlakukan UU baru mengenai wilayah perairannya di Laut Cina Selatan bagian utara, termasuk kepulauan Paracel. Adanya *aide memoire* ini telah disampaikan dalam sidang AMM kepada para Menlu ASEAN lainnya. Hal yang sama juga telah disampaikan pihak Filipina dan Vietnam yang bulan Mei lalu telah mengecam dan mencemaskan keputusan Cina tersebut.

Dalam UU tersebut, Cina menentukan garis wilayah perairannya (*base line*) dengan koordinat-koordinat baru di wilayah utara Laut Cina Selatan pada bulan Mei 1996 lalu. UU ini menjadi kontroversial karena dengan demikian Cina menambak kawasannya menjadi dua juta kilometer persegi dari sekitar 1,6 juta kilometer persegi. Jika Cina menentukan *base line* di wilayah selatan Laut Cina Selatan, maka Cina akan mengklaim sebagian dari wilayah perairan beberapa negara ASEAN. Hal ini akan mengakibatkan tumpang-tindih atas perairan Zona Ekonomi Eksklusif (200 mil dari pantai) (*Kompas*, 22-7-1996).

Sementara itu menurut *Ali Alatas* Cina bukan negara kepulauan tapi merupakan negara daratan. Berdasarkan hal tersebut, maka pihak Indonesia meminta penjelasan dari pihak Cina tentang penetapan koordinat wilayah perbatasan Cina itu yang di-muat dalam *aide memoire* tersebut.

Menlu Cina, *Qian Qichen* dalam pertemuan bilateral dengan Ali Alatas, mengatakan bahwa penetapan koordinat-koordinat wilayah perbatasan Cina yang dilakukan pada bulan Mei lalu di kawasan Laut Cina Selatan, tidak dilaksanakan berdasarkan sebagai negara kepulauan. Untuk itu Cina memahami posisi Indonesia tentang *aide memoire* tersebut (*Kompas*, 23-7-1996).

Juru bicara delegasi Cina, *Shen Guofang* mengatakan dalam jumpa pers bahwa

Cina tidak berniat memberikan jawaban terhadap *aide memoire* yang diajukan Indonesia berkaitan dengan penetapan koordinat-koordinat wilayah perbatasan Cina di Laut Cina Selatan, namun pihak Cina siap untuk mengadakan tukar pandangan tentang masalah klaim di Laut Cina Selatan tersebut. Selanjutnya ia mengatakan bahwa penentuan koordinat wilayah perbatasan di laut Cina itu adalah masalah kedaulatan sebuah negara (*Kompas*, 24-7-1996).

C. Sidang Konsultatif

Sidang konsultatif adalah sidang antara ASEAN dengan tiga negara peninjau (*observer*) ASEAN, yaitu Papua Niugini, Kamboja, dan Laos. Pada sidang tersebut secara resmi Myanmar juga diberi status sebagai peninjau oleh para Menlu ASEAN. Hadir dalam sidang Menlu Papua Niugini, *Kilroy Ginea*, Menlu Kamboja, *Ung Hoat*, Menlu Laos, *Somsavat Lengsavad*, dan Menlu Myanmar *U Ohn Gyaw*.

Menlu Myanmar, *U Ohn Gyaw*, mengatakan bahwa kondisi Myanmar saat ini dalam keadaan damai dan stabil dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata 8,2 persen per tahun, melebihi sasaran awal yang hanya 5,1 persen. Pertumbuhan tersebut dicapai berkat *boom* di sektor-sektor pertanian, energi dan pariwisata. Saat ini Myanmar telah memulai rencana pembangunan lima tahun yang dimulai dari tahun fiskal saat tahun ini, dengan sasaran tingkat pertumbuhan ekonomi enam persen per tahun. Di samping itu ia juga mengatakan bahwa negaranya sedang menyelenggarakan Konvensi Nasional yang bertugas menyiapkan konstitusi baru serta lembaga kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif (*Kompas*, 22-7-1996).

Sementara itu Menlu Papua Niugini *Kilroy Genia* mengusulkan agar negara-

nya diberi status baru, yaitu *permanent associate* dalam ASEAN, bukan lagi sebagai peninjau. Dengan demikian akan meningkatkan kerja sama antara Papua Niu-gini dengan ASEAN. Ia meminta para Menlu ASEAN agar mengintruksikan para pejabat tinggi masing-masing untuk merancang sebuah deklarasi tentang status baru tersebut, yang akan diterbitkan dalam sidang para Menlu ASEAN ke-30 tahun depan di Kuala Lumpur (*Kompas*, 22-7-1996).

D. Troika ASEAN

Troika ASEAN adalah merupakan pertemuan Menlu troika ASEAN, yaitu Menlu Brunei Darussalam Pangeran Mohamad Bolkiah sebagai tuan rumah AMM tahun 1995, Menlu Ali Alatas sebagai tuan rumah tahun 1996, dan Menlu Malaysia Abdullah Ahmad Badawi sebagai tuan rumah AMM tahun 1997 dengan beberapa lembaga hak asasi manusia (HAM) dari Indonesia, Filipina, dan Thailand. Dalam pertemuan itu antara lain dibahas upaya pembentukan lembaga HAM regional ASEAN, yang merupakan ide dari para Menlu ASEAN. Meskipun ide untuk mendirikan lembaga HAM tersebut telah dicantumkan dalam Komunike Bersama ASEAN, yang dihasilkan melalui AMM tahun 1993 di Singapura, namun pelaksanaannya tidak mudah, karena belum semua negara ASEAN memiliki lembaga serupa di dalam negerinya. Misalnya seperti di Thailand, lembaga HAM masih digabungkan dalam Majelis Rendah.

Wakil Ketua Komnas HAM, *Marzuki Darusman* mengatakan bahwa pertemuan tersebut merupakan langkah awal menuju terbentuknya lembaga HAM regional ASEAN. Di samping itu ia menyampaikan agar rumusan mengenai HAM dapat dimasukkan dalam komunike AMM.

Dalam pembicaraan dengan ketiga Menlu ASEAN, ketiga instansi HAM itu mengajukan empat pokok pikiran, yaitu: (1) advis bagi identifikasi mengenai lembaga manakah di masing-masing negara, agar ketiga instansi HAM melakukan kontak; (2) keinginan untuk berkomunikasi secara berkala dengan Sekjen ASEAN dan dengan pemerintah masing-masing negara ASEAN; (3) mencoba menjajagi forum pembahasan informal antara parlemen dan badan-badan non-pemerintah (LSM) untuk membahas masalah-masalah HAM; (4) usul agar Sekretariat ASEAN dibentuk suatu satuan fungsional untuk menangani masalah HAM (*Kompas*, 22-7-1996).

E. Pertemuan ARF

Pertemuan *ASEAN Regional Forum* (ARF) ke-3 berlangsung di Jakarta tanggal 23 Juli 1996 dihadiri oleh 21 Menlu ARF, yaitu Menlu AS, *Warren Christopher*, Menlu Rusia, *Yvgeni Primakov*, Menlu Jepang, *Yukihiko Ikeda*, Menlu Korea Selatan, *Gong Reng Myung*, Menlu Selandia Baru, *Don Mc Kinnon*, Menlu Australia, *Alexander Downer*, Menlu Kanada, *Lloyd Azworthy*, Menlu Uni Eropa, *Dick Spring*, Menlu Komisi Eropa, *Manuel Marin*, Menlu Cina, *Qian Qichen*, Menlu Indonesia, *Ali Alatas*, Menlu Malaysia, *Abdullah Badawi*, Menlu Brunei Darussalam, *Mohamad Bolkiah*, Menlu Singapura, *S. Jayakumar*, Menlu Filipina, *Domingo Siazon*, Menlu Vietnam, *Nguyen Manh Cam*, Menlu Kamboja, *Ung Hout*, Menlu Myanmar *U Ohn Gyaw*, Menlu Laos, *Somsavad Lengsavad*, Menlu India, *I.K. Gujral*, Menlu Papua Niugini, *Killroy Genia* untuk membahas masalah-masalah keamanan.

Dalam pertemuan dengan Menlu ARF, Presiden Soeharto, mengatakan bahwa: (1) agar dialog antara ASEAN dengan mitra dialog ASEAN, dan ASEAN Regional Forum bisa mengurangi salah pengertian

yang mungkin muncul antara negara yang satu dengan lainnya. Oleh karena itu pentingnya kelanjutan dialog tersebut, mengingat setiap negara selalu mempunyai pandangan yang berbeda pada satu masalah: (2) Indonesia dan ASEAN sejak semula telah menetapkan diri menjadi forum kerja sama yang lebih menitikberatkan pada kemitraan dan persahabatan; (3) pembentukan kawasan Asia Tenggara yang damai, bebas, dan netral tidak didasarkan pada kerja sama atau pembentukan kekuatan militer atau pakta militer. Tetapi, lebih pada upaya pembentukan ketahanan nasional yang hanya bisa diciptakan dengan stabilitas nasional masing-masing negara yang didukung oleh ideologi, politik, sosial, ekonomi, kebudayaan, dan pertahanan keamanan; (4) pentingnya kerja sama ekonomi ASEAN yang didasarkan pada saling menghargai kedaulatan negara, tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing, dan saling menguntungkan (*Kompas*, 24-7-1996).

Pertemuan ARF ke-3 mencatat sejumlah kemajuan dengan mengadopsi seluruh usulan pertemuan pejabat tinggi (SOM), termasuk soal prinsip dan kriteria partisipan ARF di masa mendatang, laporan tentang cara-cara meningkatkan saling percaya (*confidence building measures*), operasi pasukan perdamaian (*peace keeping operations*), dan kerja sama serta koordinasi SAR.

Pernyataan akhir pertemuan ARF menyebutkan: *Empat Prinsip dan Kriteria Partisipan ARF*: (1) setiap partisipan baru harus setuju dan mau bekerja sama membantu tercapainya tujuan ARF. Tantangan utama ARF adalah mempertahankan dan meningkatkan periode damai dan kemakmuran yang dinikmati wilayah Asia Pasifik; (2) ARF hanya menocrima partisipan yang dapat secara langsung berpengaruh bagi perdamaian dan keamanan

wilayah ini karena ARF memang harus memusatkan diri pada upaya-upaya membangun perdamaian dan menciptakan perdamaian. Memiliki relevansi terhadap perdamaian dan keamanan di sekitar *geographical footprint*; (3) perluasan keanggotaan harus dilakukan secara hati-hati dan penuh pertimbangan; (4) semua masalah harus diputuskan melalui konsultasi semua partisipan ARF. *Mengenai Nuklir*: (1) ARF menyambut baik penghentian uji coba nuklir di Pasifik Selatan; (2) menyatakan bahwa kawasan Asia Pasifik dalam waktu dekat akan menjadi kawasan bebas uji coba nuklir; (3) mengharapkan peserta Konferensi Perlucutan Senjata, terutama negara-negara nuklir, untuk menyukseskan Traktat larangan Ujicoba Nuklir Menengah (CTBT) yang bersifat multilateral. *Usulan SOM*: ARF menyetujui usulan SOM ARF tentang kriteria dan peserta baru ARF dan usulan dari berbagai kelompok kerja ARF lain, seperti *confidence building measures*, *peace keeping operations*, SAR, dan pertemuan jalur kedua atau non-pemerintah (*Kompas*, 24-7-1996).

F. ASEAN PMC

Pertemuan ASEAN PMC dihadiri oleh tujuh negara ASEAN dan sepuluh mitra dialog, yaitu AS, Cina, Kanada, Jepang, Australia, Korea Selatan, Selandia Baru, Uni Eropa, Rusia dan India berlangsung di Jakarta tanggal 24-25 Juli 1996.

Menlu AS *Warren Christopher* mengatakan bahwa meluasnya penyebaran demokrasi ke Asia menjadi faktor penting dalam menurunkan resiko terjadinya konflik bersenjata dan menjamin stabilitas bagi pembangunan berkelanjutan. Ia mendukung pada masalah-masalah hak asasi manusia (HAM) dan pemerintahan yang demokratis. Dalam masalah Myanmar AS berharap, ASEAN menggunakan pendekatan se-

cara konstruktif terhadap Myanmar, dengan mendorong keterbukaan dan stabilitas agar proses rekonsiliasi di negara itu berjalan maju. Selain itu ia mengatakan bahwa dialog yang menghubungkan masalah perdagangan dengan standar buruh menjadi prioritas penting. Eropa dan AS tetap berpendirian bahwa negosiasi perdagangan bebas multilateral dikaitkan dengan standar buruh. Meskipun tiap negara memiliki keunggulan sendiri-sendiri, termasuk tingkat gaji yang berbeda-beda, namun buruh di manapun harus menikmati hak-hak dasar buruh yang diakui secara internasional, seperti menyangkut kebebasan berserikat dan penghentian eksploitasi buruh anak-anak. Upaya menjamin perlindungan buruh tersebut, esensial untuk menjaga konsensus bagi liberalisasi perdagangan di AS dan di dunia (*Kompas*, 25-7-1996)

Menlu Australia *Alexander Downer* mengatakan bahwa Australia tetap prihatin terhadap situasi di Myanmar. Hal senada juga dikemukakan oleh Ketua Dewan Menteri Uni Eropa, *Dick Spring* yang memprihatinkan situasi di Myanmar, terutama yang menyangkut penahanan terhadap 200 pendukung partai oposisi.

Menlu *Ali Alatas* mengatakan, kerja sama ekonomi dan perdagangan antara AS dan ASEAN meningkat. ASEAN telah menjadi pasar penting bagi barang-barang AS. Ekspor AS ke ASEAN meningkat menjadi 109 persen. Sementara bagi ASEAN, perdagangan dengan AS seperlima dari keseluruhan perdagangan global ASEAN. Di samping itu AS menjadi mitra dagang kedua terbesar setelah Jepang. Namun demikian ASEAN prihatin karena adanya kecenderungan pemerintah AS menerapkan secara ekstrateritorial kebijakan-kebijakan ekonomi domestiknya yang tidak konsisten dengan *World Trade Organization* (WTO). Misalnya pe-

ngenaan sanksi terhadap Kanada, Meksiko atau negara lain yang berdagang dengan Kuba. Selanjutnya ia mengatakan bahwa ASEAN tetap berpendirian untuk menghindari masalah-masalah yang tidak berhubungan atau di luar masalah perdagangan dalam agenda WTO dan ASEAN berprinsip bahwa pembahasan WTO hendaknya merupakan kelanjutan Putaran Uruguay atau yang sudah disepakati dalam pertemuan Marakesh.

Sikap ASEAN tersebut didukung oleh Australia. Menlu *Alexander Downer* mengatakan bahwa Australia menentang upaya menghubungkan masalah-masalah non-perdagangan ke dalam negosiasi WTO. Ada wahana lain yang bisa membahas hubungan antara kebijakan perdagangan dan kebijakan kompetisi dengan investasi dan perdagangan (*Kompas*, 25-7-1996).

Pertemuan dua hari para Menlu ASEAN dan 10 Menlu dari mitra dialog (ASEAN-PMC) gagal mempersempit perbedaan yang menyangkut agenda pertemuan tingkat menteri Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang akan berlangsung di Singapura, Desember mendatang.

Pertemuan tersebut makin mempertegas kebijakan yang bertolak belakang antara ASEAN sebagai negara-negara berkembang di satu pihak dengan negara-negara maju, seperti AS dan Uni Eropa, di pihak lain (*Kompas*, 26-7-1996).

Meskipun pertemuan ASEM pertama belum berhasil mengeluarkan keputusan-keputusan konkret maupun persetujuan-persetujuan khusus di bidang ekonomi namun pertemuan ASEM perlu dicatat sebagai suatu peristiwa bersejarah bagi kedua kawasan. Sebab untuk pertama kalinya kedua kawasan telah melakukan per-

temuan penting untuk membahas masalah-masalah ekonomi berdasarkan prinsip-prinsip informal. Di samping itu untuk pertama kalinya para pemimpin kedua kawasan tersebut duduk bersama dalam suatu pertemuan puncak.

Sebagai suatu forum dialog, bahasan yang dicakup oleh ASEM sangat luas. Meskipun masalah ekonomi merupakan fokus pembicaraan utama dalam ASEM namun bidang politik juga disinggung. Tujuan utama ASEM adalah memelihara dan meningkatkan perdamaian dan stabilitas, sehingga tercipta kondisi yang kondusif untuk melaksanakan pembangunan ekonomi dan sosial. KTT ASEM mempunyai arti penting dalam rangka reformasi hubungan kerja sama antar negara dari kedua kawasan atas prinsip ekonomi yang saling menguntungkan. Pada satu sisi, Asia merupakan pasar bagi produk Eropa, sebaliknya Uni Eropa, selain menjadi sasaran pasar bagi Asia juga sebagai investor. Dengan demikian faktor yang penting adalah bagaimana menjalin kesamaan pengertian antara Asia dan Eropa. Sebab pada dasarnya, ekonomi yang terbuka akan menciptakan saling ketergantungan di antara negara-negara di dunia.

Saat ini Eropa sangat memperhatikan kehadiran dan interaksi ekonomi dengan negara Asia. Mereka bahkan takut ketinggalan dari Asia, mengingat pertumbuhan negara-negara Asia mampu mencapai tujuh persen. Secara demikian Asia mempunyai posisi yang cukup kuat untuk melakukan tawar-menawar dengan pihak Uni Eropa. Sejumlah kesepakatan yang dibuat oleh berbagai negara mau tidak mau menjadikan Uni Eropa berpikir tentang perlunya menjalin kesepakatan dengan Asia. Artinya, di samping perjanjian yang sudah dibuat dengan kawasan yang lain, Uni Eropa juga harus memperhitungkan Asia. Jadi jangan sampai masalah politis meng-

hambat dialog ekonomi karena kesepakatan ekonomi memang sudah seharusnya dibuat (*Media Indonesia*, 28-2-1996). Untuk itu diperlukan suatu struktur legislasi dan peraturan untuk dapat mendefinisikan aturan-aturan dasar yang sesuai bagi relasi perusahaan-perusahaan di Asia dan Eropa baik dari pihak pemerintah maupun swasta agar dapat bekerja sama dan menguntungkan kedua belah pihak.

Pertumbuhan ekonomi yang dramatis di negara-negara Asia secara langsung akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di tingkat global. Pada akhir abad ini diperkirakan pasar Asia akan menyerap produk-produk dari negara-negara Asia sendiri, sehingga berpengaruh terhadap negara-negara Eropa maupun Amerika yang dewasa ini menjadi pasar utama bagi produk-produk ekspor Asia.

Di samping itu diperkirakan menjelang tahun 2000 Asia akan memainkan peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi global. Hal ini akan berakibat terjadinya persaingan yang ketat di mana ekspor negara-negara Eropa menghadapi persaingan di pasar Asia tidak hanya dengan Jepang maupun Amerika, melainkan juga dengan negara-negara Asia sendiri (*Bisnis Indonesia*, 29-2-1996).

Komisi Eropa merasa yakin bahwa melalui KTT ASEM, negara-negara Eropa akan dibantu menghargai tingkatan kerja sama secara efektif dengan Asia daripada melakukannya secara individual. Asia akan tetap menguasai sebagian besar perdagangan dunia dalam abad mendatang. Separuh dari pertumbuhan perdagangan global hingga tahun 2000 akan terjadi di Asia. Meskipun Eropa lebih banyak melakukan perdagangan dengan Asia daripada AS, namun investasi Eropa di Asia masih tertinggal jika dibandingkan dengan AS (*Kompas*, 9-7-1996).

Para Penulis

- **A. Hasnan Habib.**

Letnan Jenderal TNI (Purnawirawan) A. Hasnan Habib adalah lulusan Akademi Militer Yogyakarta (1946), War College Yugoslavia (1962-1964), dan Naval Post Graduate School, USA (1971). Pada tahun 1973, menjabat Kepala Staf yang bertanggung jawab pada bidang Perencanaan Strategis dan Administrasi, Departemen Pertahanan dan keamanan. Menduduki jabatan sebagai Duta Besar RI untuk Thailand (1978-1982), untuk PBB (1982-1985). Jabatan sekarang sebagai Penasihat Menteri Negara Riset dan Teknologi.

- **Hasjim Djalal.**

Sarjana Muda (BA), Akademi Dinas Luar Negeri (1952), MA University of Virginia, USA (1959), Ph.D. University of Virginia, USA (1961). Menduduki pelbagai jabatan di luar negeri sejak tahun 1962 dan jabatan Duta Besar sejak tahun 1981: yaitu, Wakil Tetap RI pada PBB (1981-1983), Kanada (1983-1985), Jerman (1990-1993), dan Duta Besar Keliling RI untuk masalah Hukum Laut/Kelautan (1994-sekarang). Jabatan sekarang sebagai Presiden Pertama International Seabed Authority, Jamaica (1995-sekarang), dan Guru Besar Hukum/Hubungan Internasional pada Universitas Padjadjaran, Bandung (1995-sekarang).

- **Soetaryo Sigit.**

Sarjana Geologi, Universitas Indonesia, Bandung (1956). Sebagai Ahli Geologi pada Direktorat Geologi (1956-1958); dan selanjutnya sebagai Sekretaris Jenderal Departemen Pertambangan (1973-1984) dan Direktur Jenderal Pertambangan Umum (1984-1989).

- **Budi Hartantyo.**

Lulusan Akademi Dinas Luar Negeri (seangkatan Menteri Luar Negeri Ali Alatas, tahun 1950). Masuk Dinas Departemen Luar Negeri sejak 1954, dan menempati pelbagai jabatan di luar negeri sejak 1954; antara lain, di Geneva untuk GATT (1954-1955); New York (1956-1960); Sydney (Kepala Bidang Ekonomi), 1964-1968; Brussel (MEE), 1971-1975; Geneva (Duta Besar/Deputi Wakil Tetap RI pada PBB), 1978-1981; Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh di Budapest (Hongaria), 1981-1985; Managing Director merangkap Chairman of the Board dari CFC di Amsterdam, 1989-1996.

- **Anak Agung Banyu Perwita.**

Lulusan Strata-1 jurusan Hubungan Internasional FISIP-UNPAR (Universitas Parahyangan, 1991) dan Strata-2 (MA) dalam International Relations and Strategic Studies, dari Lancaster University, Inggris (1994). Kini Staf Pengajar FISIP Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

- **Bantarto Bandoro.**

Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27

Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

i,
/
a
it
i-

kembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 5.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.